Національна академія педагогічних наук України
Інститут вищої освіти

Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України

Колективна монографія

1

Київ-2020

УДК 336:378.014.543(477)
ISBN 978-617-7486-39-7
https://doi.org/10.31874/978-617-7486-39-7-2020

Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України : Колективна монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І.Жиляєв, С. Мельник, В. Ковтунець, О.Базелюк; за заг. ред. Ю. Вітренка. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2020. – 240 с.

Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту вищої освіти НАПН України
(протокол № 9 від 28 грудня 2020 року)

Дане видання підготовлено авторським колективом Відділу економіки вищої освіти Інституту вищої освіти НАПН України за результатами виконання наукового дослідження «Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України» (2018-2020 рр.).

У монографії обґрунтовано засади фінансової автономії закладів вищої освіти України відповідно до теорій сучасної економіки (перш за все – неоінституціоналізму) та методологічних положень міжнародних і національних нормативно-правових актів, окремі положення яких є регуляторами інституціональної, економічної (у т.ч. фінансової) автономії закладів вищої освіти. Акцентовано, що здійснення місії сфери вищої освіти у суспільному житті України та поліпшення ефективності використання публічних коштів, які суспільство направляє на розвиток сфери вищої України, можливе за умови узгодження механізмів розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України із положеннями міжнародної та вітчизняної політик у сфері публічних фінансів. Сформульовано значну кількість термінів та їх визначень щодо діяльності ЗВО в умовах сучасної ринкової економіки (зокрема, інституціональна автономія ЗВО як інституціональної одиниці; послуга у сфері вищої освіти; ринок послуг у сфері вищої освіти; основні ознаки інституціональної автономії ЗВО; основні механізми регулювання меж інституціональної автономії ЗВО). Рекомендовано впровадження Переліку показників вимірювання результатів економічної діяльності ЗВО України як одного із механізмів розширення меж їх інституціональної автономії..

Монографія буде корисною для ЗВО, міністерств і відомств, у підпорядкуванні яких є ЗВО, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, дослідників діяльності ЗВО в умовах сучасної ринкової економіки.

© Інститут вищої освіти НАПН України, 2020
© Авторський колектив, 2020

ЗМІСТ

Вступ 7
Розділ 1. Теоретичні засади економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах сучасної ринкової економіки 10
Анотація 10
1.1. Аналіз зарубіжних і вітчизняних досліджень з теоретичних засад економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах сучасної ринкової економіки 11
1.2. Основні визначення та терміни з питань економічної діяльності ЗВО в умовах сучасної ринкової економіки використані в дослідженні 20
1.3. Основні методологічні інститути, які виступають основою формування механізмів розширення інституціональної (у т.ч. фінансової) автономії закладів вищої освіти 24
1.4. Статуси ЗВО як юридичних осіб 29
1.5. Інституціональна автономія ЗВО як суб'єктів сучасної економіки 33
1.6. Основні механізми та інструменти регулювання меж інституціональної автономії ЗВО 35
Висновки та рекомендації 42
Список використаних джерел 44
Розділ 2. Механізми забезпечення економічної автономії університету: міжнародний досвід 46
Анотація 46
2.1. Актуальність проблеми забезпечення економічної автономії університету 47
2.2. Аналіз останніх вітчизняних і зарубіжних досліджень з проблеми університетської фінансової автономії та механізмів її забезпечення 49
2.3. Розширення фінансової автономії університетів: сутність та механізми 53
Висновки і рекомендації 61
Список використаних джерел 62
Розділ 3. Сучасні правові регулятори економічної діяльності університетів як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки 65
Анотація 65
3.1. Аналіз останніх вітчизняних досліджень із проблем правового регулювання економічної діяльності ЗВО – інституціональних одиниць ринкової економіки 66
3.2. Спільні декларації і комюніке міністрів вищої освіти Європи як правові регулятори економічної діяльності університетів у Європейському просторі вищої освіти 70
3.3. Заклади вищої освіти та вища освіта в системах національних рахунків 76
3.4. Заклади вищої освіти як інституціональні одиниці ринкової економіки 79
3.5. Вища освіта та ЗВО в системі стандартних статистичних класифікацій видів економічної діяльності 80
3.6. Вища освіта як результат економічної діяльності ЗВО в системах стандартних статистичних класифікацій продуктів (товарів і послуг) та національних правових регуляторах 82
3.7. Вища освіта та ЗВО в системі стандартних статистичних класифікацій освітньої діяльності й міжнародних і національних нормативно-правових актах 85
3.8. Вища освіта та ЗВО в системах регулювання соціально-трудових відносин 90
3.9. Вища освіта та ЗВО в системі стандартних статистичних класифікацій державних фінансів 92
Висновки та рекомендації 97
Список використаних джерел 99
Розділ 4. Механізми та інструменти розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України 104
Анотація 104

Список скорочень 105
Актуальність 105
4.1. Університетська автономія як проблема публічного управління 107
4. 2. Тенденції розвитку автономії ЗВО в глобальному контексті 111
4.3. Інституціональна автономія ЗВО як вимога сучасного розвитку сфери ВО 116
4.4. Питання фінансової автономії університетів в політиці у сфері вищої освіти України 120
4.5. Концепція фінансової автономії ЗВО та концепція розширення фінансової автономії ЗВО України 124
4.6. Генеза концепції інституційної автономії ЗВО 127
4.7. Інструментарій розширення інституційної автономії ЗВО 136
Висновки та рекомендації 141
Список використаних джерел 143
Розділ 5. Університет як автономна інституція сектору нефінансових корпорацій 148
Анотація 148
5.1. Аналіз останніх вітчизняних досліджень із проблем соціально-трудових відносин у закладах вищої освіти як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій 149
5.2. Законодавчо-нормативне забезпечення регулювання соціально-трудових відносин у закладах вищої освіти як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій 150
5.3. Зарубіжний досвід формування механізму регулювання соціально-трудових відносин у закладах вищої освіти як автономних інституціях нефінансових корпорацій 154
5.4. Аналіз розвитку окремих складників формування вітчизняних університетів як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій 158
5.4.1. Результати вивчення стану ключових засад із регулюванням соціально-трудових відносин на рівні закладів вищої освіти 158
5.4.2. Практика прогнозування потреби у фахівцях в Україні, зокрема на рівні університетів 161
5.5. Аналіз розроблення стандартів вищої освіти у відповідності до вимог стандартів та рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG) 164
5.6. Пропозиції та рекомендації щодо формування університетів як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій 166
5.6.1. Рекомендації щодо модернізації системи регулювання соціально-трудових відносин у закладах вищої освіти 166
5.6.2. Методологічні підходи щодо прогнозування закладами вищої освіти кадрових потреб у фахівцях 167
5.6.3. Пропозиції щодо реформування окремих складових – регуляторів соціально-трудових відносин на рівні закладу вищої освіти 170
5.7. Методичні рекомендації щодо розроблення Галузевої рамки кваліфікацій педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій 175
5.7.1. Галузева рамка кваліфікацій педагогічних та науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти (ГРК ЗВО) 176
5.7.2. Галузева тарифна сітка посадових окладів (ставок) педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО 178
Висновки та рекомендації 181
Список використаних джерел 182
Розділ 6. Методологічні основи економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах ринкової економіки 187
Анотація 187

6.1. Аналіз вітчизняних і зарубіжних праць з проблем економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах ринкової економіки 188
6.2. Сутність економічної діяльності університету 189
6.3. Автономія університетів і перспективи національних економік 190
6.4. Аналіз державної політики у сфері вищої освіти і її впливу на економічну діяльність університетів 192
6.4.1. Державне замовлення як інструмент державної політики у сфері вищої освіти 195
6.4.2. Стан автономії університетів України 195
6.4.3. Конкуренція у вищій освіті 198
6.4.4. Маркетингова діяльність у вищій освіті 199
6.4.5. Перетворення закладів вищої освіти у центри інновацій 200
6.4.6. Експорт освітніх послуг 200
6.4.7. Запровадження елементів корпоративного управління закладами вищої освіти 200
6.4.8. Об'єктивне оцінювання якості вищої освіти 200
6.5. Можливості економічної діяльності університету в умовах обмеженої фінансової автономії унверситету як бюджетної організації 204
6.5.1. Можливість отримання запозичень (кредитів) 204
6.5.2. Можливість використовувати залишки фінансування у наступних циклах 204
6.6. Методичні поради щодо використання закладами вищої освіти інструментів фінансової автономії в економічній діяльності 205
6.6.1. Розширення майнових прав закладу вищої освіти 205
6.6.2. Удосконалення фінансового менеджменту закладу вищої освіти 206
6.6.3. Залучення додаткових джерел фінансування закладів вищої освіти 206
6.6.4. Оптимізація бізнес-процесів у закладі вищої освіти 207
6.6.5. Трансфер технологій 208
6.6.6. Раціональне використання коштів 208
6.6.7. Рекомендації щодо реалізації інструментів фінансової автономії в умовах зміни статусу закладів вищої освіти 208
Висновки та рекомендації 210
Список використаних джерел 211
Розділ 7. Цифровізація як складова механізмів розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України 213
Анотація 213
7.1. Цифровізація механізмів розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України 214
7.1.1. Хмарні технології 216
7.1.2. Технології штучного інтелекту (Ш І) та машинного навчання 217
7.1.3. Інтернет речей (IoT) 218
7.1.4. Технології транзакцій однорангового зв'язку (P2P) 218
7.1.5. Цифровий банкінг 219
7.2. Блокчейн 221
Висновки та рекомендації 225
Список використаних джерел 226
Основні висновки і рекомендації 228
Додаток 1 СХЕМА «Вища освіта та заклади вищої освіти в системах національних рахунків, міжнародних і національних стандартних економічних та соціальних статистичних класифікаціях, міжнародних та

національних нормативно-правових актах, окремі положення яких є регуляторами інституціональної, економічної та фінансової автономії ЗВО» 231
Додаток 2 Напрямки публічної політики у сфері ВО, рекомендовані OECD (2008) 239

Вступ

Глобальна світова фінансова криза 2007-2008 рр. виявила фундаментальні недоліки фінансових систем практично усіх країн світу і засвідчила їх взаємозалежність та взаємопов'язаність. Це спонукало уряди країн до пошуку скоординованих дій та відповідних програм подолання наслідків зазначеної кризи, зокрема, і у фінансуванні сфери вищої освіти.

Так, зокрема, у прийнятому Міжнародним валютним фондом (МВФ) Керівництві зі статистики державних фінансів, 2014 (КСДФ 2014) / Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014) передбачено окремий розділ «7094 Вища освіта», в якому викладені положення щодо формування відповідної статистичної інформації, що є обов'язковими для країн, які мають відносини з МВФ [1].

Одним із основних програмних міжнародних документів щодо фінансування сфери вищої освіти виступає Методологя національних рахунків освіти, прийнята ЮНЕСКО в 2016 році / Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016 [2]. У Вступі цього документу наголошується, що її положення «… ґрунтуються на принципі сателітних рахунків, які пов'язані з центральною системою національних рахунків, а це означає обов'язковість дотримання жорстких принципів визначень для забезпечення узгодженості з іншими економічними аналізами. … Керуючись єдиною методологією, країни можуть гарантувати, що вони використовують погоджені на міжнародному рівні методи і стандарти для організації фінансової інформації про галузь освіти, водночас надаючи корисні дані для використання всередині країни та в цілях міжнародної статистики». У Главі 2 зазначеної Методології встановлено наступне положення: «Навчальні заклади повинні бути чітко визначені як автономні установи, які мають повну чи часткову юридичну чи фінансову автономію»[3].

В Україні прояви фінансової кризи 2007-2008 рр. обумовили розробку та реалізацію положень більше 160-ти нормативно-правових актів, які містять антикризові заходи. Значне місце серед зазначених заходів зайняли питання ефективного використання публічних коштів, у тому числі й тих, які направляються суспільством на сферу вищої освіти. Так, у Законі Україні «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування»[4], прийнятого у 2018 р., встановлено: «Для забезпечення підвищення ефективності та результативності використання коштів державного бюджету за рішенням Кабінету Міністрів України проводяться огляди витрат державного бюджету. Такі огляди передбачають здійснення аналізу ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері діяльності за рахунок коштів державного бюджету в межах визначених бюджетних програм, а також оцінки ефективності, результативності та економічної доцільності відповідних витрат державного бюджету»[5].

У Паризькому комюніке[6] / Paris Communiqué [7], 2018 року, Міністри, відповідальні за вищу освіту в Європейському простірі вищої освіти (ЄПВО), до фундаментальних цінностей, які становлять основу ЄПВО, розом із академічною свободою і доброчесністю, участю студентів і працівників у врядуванні вищої освіти, громадянською відповідальністю вищої освіти й за вищу освіту включили інституціональну автономію (institutional autonomy)[8], невід'ємною складовою якої є фінансова автономія закладів вищої освіти.

Ураховуючи викладене вище, автори наукового дослідження «Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України» виходили з того, що здійснення місії сфери вищої освіти у суспільному житті України та поліпшення ефективності використання публічних коштів, які суспільство направляє на розвиток

---

[1] Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf

[2] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016 (Методологія національних рахунків освіти, ЮНЕСКО 2016). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/methodology-of-national-education-accounts-2016-en.pdf

[3] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016 (Методологія національних рахунків освіти, ЮНЕСКО 2016). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/methodology-of-national-education-accounts-2016-en.pdf

[4] Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : Закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19

[5] Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : Закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19

[6] Паризьке комюніке 2018 р. - URL: http://erasmusplus.org.ua/novyny/1912-pereklad-dokumentiv-konferentsii-ministriv-osvity-yevropeiskoho-prostoru-vyshchoi-osvity.html

[7] Paris Communiqué Paris, May 25th 2018. – URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2018/06/06/12/paris-communiqueenua2018.pdf

[8] Paris Communiqué Paris, May 25th 2018. – URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2018/06/06/12/paris-communiqueenua2018.pdf

сфери вищої України, можливе за умови узгодження механізмів розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України із положеннями міжнародної та вітчизняної політик у сфері публічних фінансів.

У розділі 1 «Теоретичні засади економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах сучасної ринкової економіки» розглядаються основні положення інституціоналізму та неоінституціоналізму, фінансового капіталізму як теоретичних засад формування сучасних економічних відносин ЗВО, результати дослідження питань фінансової автономії університетів, здійснених європейськими та українськими дослідниками. Наведено сформульовані ряд термінів та їх визначення з питань економічної діяльності ЗВО в умовах сучасної ринкової економіки. Викладені положення основних сучасних методологічних інститутів, які виступають основою механізмів розширення інституціональної (у т.ч. фінансової) автономії. Запропоновано авторське визначення інституціональної автономії ЗВО як інституціональної одиниці сучасної економіки; основних механізмів та інструментів регулювання меж їх інституціональної автономії.

Розділ 2 «Сучасні правові регулятори економічної діяльності університетів як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки» містить аналіз основних міжнародних і вітчизняних правових регуляторів (національних рахунків, економічних та соціальних статистичних класифікацій (класифікаторів)) економічної діяльності ЗВО як суб'єктів автономних інституцій ринкової економіки, положення яких є обов'язковими до виконання та важливими механізмами встановлення меж їх інституціональної, економічної (у т.ч. фінансової) автономій. Розглянуто декларації і комюніке міністрів вищої освіти Європи, які є спільними політиками і рекомендаціями в ЄПВО у розумінні сучасних суспільних (у тому числі економічних) відносин. Сформовано Схему «Вища освіта та заклади вищої освіти в системах національних рахунків, міжнародних і національних стандартних економічних та соціальних статистичних класифікаціях, міжнародних та національних нормативно-правових актах, окремі положення яких є регуляторами інституціональної, економічної та фінансової автономії ЗВО» (Див. Додаток 1). Сформульовано висновки, що внесення змін до деяких вітчизняних нормативно-правових регуляторів (зокрема, Закону України «Про вищу освіту») щодо зміни організаційно-правового статусу ЗВО України дозволить вдосконалити механізм державного регулювання у сфері вищої освіти та розширити межі інституціональної, економічної (у т. ч. фінансової) автономії ЗВО.

У розділі 3 «Механізми забезпечення економічної автономії університету: міжнародний досвід» розглядаються фундаментальні цінності Європейського простору вищої освіти, де уряди європейських країн визнають університетську автономію як передумову успішного розвитку вищої освіти. Здійснено аналіз вітчизняних та зарубіжних наукових публікацій з проблеми забезпечення університетської автономії, що дозволило виявити змістовні пріоритети та актуальність дослідження проблеми розширення університетської автономії, у т.ч. фінансової. З'ясовано сутність університетської автономії, у т.ч. фінансової. Показано, що автономія закладів вищої освіти відіграє важливу роль у стратегічних позиціях і деклараціях на європейському і загальносвітовому рівні, що підтверджено відповідними документами. Засвідчено, що сучасною тенденцією розвитку Європейського простору вищої освіти є розширення автономії закладів вищої освіти, у т.ч. фінансової. З'ясовано складові автономії університетів (інституційної), а саме академічна, фінансова, організаційна та кадрова. Визначено поняття «розширення фінансової автономії університету». Виокремлено два виміри процесу розширення фінансової автономії університетів – політичний та управлінський. Ідентифіковано рівні розширення фінансової автономії університетів, а саме: національний, регіональний, інституційний.

У розділі 4 «Механізми та інструменти розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України» розглянуто особливості розширення фінансової автономії закладів вищої освіти, формування та запровадження інструментарію (механізмів та інструментів) цього розширення з позицій публічного управління, а саме: університетської автономії як проблеми публічного управління у сфері вищої освіти; глобальних тенденцій розвитку вищої освіти, які безпосередньо впливають на стан інституційної автономії закладів вищої освіти та перспективи її розвитку. Проведено аналіз теоретичних та експериментальних досліджень іноземних вчених, що обґрунтовують необхідність розширення університетської автономії. Розглянуто питання фінансової автономії університетів в контексті освітньої політики України, особливості національної концепції фінансової автономії університетів України та концепції її розширення, а також особливості європейських пропозицій щодо фінансової автономії університетів України. Викладено «Напрямки публічної політики у сфері ВО, рекомендовані OECD (2008)» (Додаток 2).

У розділі 5 «Університет як автономна інституція сектору нефінансових корпорацій» наголошується, що в останнє десятиріччя як в Україні, так і за її межами, суттєво зросла увага до вивчення питань із формування університетів як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій. Зважаючи на досить широкий

аспект питань формування закладів вищої освіти (ЗВО), як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій, у цьому розділі представлені такі складники: ефективне регулювання соціально-трудових відносин в ЗВО; прогнозування потреби у фахівцях у професійно-кваліфікаційному та регіонально-галузевому розрізах; актуалізація показників та підходів щодо формування, розміщення та виконання державного замовлення на підготовку ЗВО кадрів; оновлення номенклатури професій та посад педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників відповідно до змісту, напрямків та термінів реформування/модернізації вищої освіти; застосування нових підходів до розроблення стандартів освіти, професійних стандартів та інструментів оцінювання кваліфікацій, зокрема професійних.

У розділі 6 «Методологічні основи економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах ринкової економіки» розглянуто економічну діяльність ЗВО, спрямовану на збільшення їх дохідності шляхом маркетингової діяльності, ефективного управління людськими, фінансовими та матеріальними ресурсами. Зазначається, що в Україні відбувається поступове розширення автономії ЗВО. Стверджується, що формальний статус ЗВО як бюджетної організації не відповідає реальному статусу суб'єкта економічної діяльності.

У розділі 7 «Цифровізація як складова механізмів розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України» розглянуто проблеми цифровізації у системі вищої освіти, зокрема розкрито сучасні цифрові інструменти, як складові механізмів розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України. Наголошено, що основним напрямом цифровізації та розвитку цифових технологій є утворення цифрових інфраструктур, що забезпечують первинну обробку, зберігання та обмін даними, розподілені обчислення та автоматизовану аналітику діяльності закладу вищої освіти. Водночас наголошується, що у цифровому світі велике значення має «зрілість» даних, тобто їх відповідність вимогам означених цифрових інфраструктур. Цифрові інструменти для фінансового сектору економіки у країнах ЄС прийнято називати FinTech. Наведено опис основних FinTech технологій, які мають значну перспективу як складові механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти України, а саме: хмарні технології, технології штучного інтелекту, інтернет речей, технології транзакцій одноранговогo зв'язку (peer-to-peer), цифровий банкінг, блокчейн. Велику увагу приділено блокчейн, зокрема смарт-контрактам, як найбільш доступним для системи вищої освіти України у найближчій перспективі. Окреслено перспективні напрямки впровадження технології блокчейн в цифрових системах ЗВО України. Зазначається, що цифровізація у сфері ЗВО обумовлює встановлення обов'язкових до виконання певних правил (стандартів), створення і функціонування цифрових технологій, які виступають інституціональними обмеженнями практично усіх запропонованих механізмів і інструментів інституціональної автономії ЗВО, у тому числі і механізму фондування та фінансування діяльності ЗВО.

Авторський колектив висловлює надію, що представлені в монографії висновки та рекомендації будуть корисними для ЗВО, міністерств і відомств, у підпорядкуванні яких є ЗВО, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, дослідників діяльності ЗВО в умовах сучасної ринкової економіки та експертам з розвитку вищої освіти.

Розділ 1. Теоретичні засади економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах сучасної ринкової економіки

Юрій Вітренко,
кандидат економічних наук, доцент,
Заслужений економіст України,
провідний науковий співробітник
відділу економіки вищої освіти,
Інститут вищої освіти НАПН України
https://orcid.org/0000-0002-4277-4587

Анотація

У розділі розглядаються основні положення інституціоналізму та неоінституціоналізму, фінансового капіталізму як теоретичних засад формування сучасних економічних відносин ЗВО, результати дослідження питань фінансової автономії університетів, здійснених європейськими та українськими дослідниками. Наведено сформульовані автором ряд термінів та їх визначення з питань економічної діяльності ЗВО в умовах сучасної ринкової економіки. Викладені положення основних сучасних методологічних інститутів, які виступають основою механізмів розширення інституціональної (у т.ч. фінансової) автономії. Запропоновано авторське визначення інституціональної автономії ЗВО як інституціональної одиниці сучасної економіки; основних механізмів та інструментів регулювання меж їх інституціональної автономії .

Ключові слова: інститути як обмеження сучасних економічних відносин; інституції як одиниці сучасної економіки; статуси ЗВО як юридичних осіб; інституціональна автономія ЗВО; механізми та інструменти регулювання меж автономії ЗВО; механізм фондування та фінансування ЗВО (фінансова автономія ЗВО).

1.1. Аналіз зарубіжних і вітчизняних досліджень з теоретичних засад економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах сучасної ринкової економіки

Ми поділяємо думку дослідників, які вважають, що наприкінці XX - початку XXI століть одним із основних напрямів економічної теорії стають інституціоналізм і неоінституціоналізм. Про це може свідчити промовистий факт, який навели українські дослідники Я. Матузка та В. Горбатюк: «За перших 20 років вручення Нобелівської премії з економіки (1969-1988) її отримали 5 учених, які проводили інституціональні дослідження (Я. Тінберген, К. Ерроу, Г. Мюрдаль, Г. Саймон, Дж. Б'юкенен), а за наступні 20 років їх було вже десять (Р. Коуз, Г. Беккер, Д. Норт, Р. Фогель, А. Сен, Дж. Акерлоф, М. Спенс, Дж. Стіглер, Д. Канеман, Є. Остром)»[9].

Д. Норт, якого у повідомленні Швецької Королівської Академії з нагоди присудження йому в 1993 році Нобелівської премії з економіки названо «… одним із піонерів нової інституціональної економіки», у своїй Нобелівській лекції стверджував, що пануюча на той час неокласична теорія, вивчала «… функціонування ринків, а не їх розвиток… Ця теорія вже у своїй початковій формі, математично виваженій та елегантній, моделювала статичний світ, вільний від тертя… Аналізуючи функціонування економіки в часі, неокласична теорія виходила з двох помилковий посилок, згідно яких ні інститути, ні сам фактор часу не мають ніякого значення» Згідно з Д. Нортом, «Інститути – це обмеження, які структурують людські відносини і які створюються самими людьми. Серед них можна виділити формальні обмеження (правила, закони, конституції), неформальні обмеження (норми поведінки, умовності, внутрішні принципи), а також механізми, які дозволяють контролювати їх дотримання. У сукупності вони задають систему стимулів, які діють у суспільстві і, відповідно, в економіці». Хочемо привернути увагу до того, що у цьому визначенні однозначно наголошується: інститути – це обмеження (формальні і неформальні). У цій же лекції Д. Норт вказує, що «Інституціональна еволюція економіки залежить від взаємодії між інститутами і організаціями. Якщо інститути – це правила гри, то організації та підприємці, які їх створюють – це гравці… Бувають організації політичні… економічні… громадські… освітні (школи, університети, центри професійного навчання)». У передмові до книги «Інститути, інституціональні зміни та функціонування економіки» Д. Норт зазначив, що бачить своє завдання «інтегрувати поняття «інститути» в економічну теорію та економічну історію…» [10].

Щодо фінансового капіталізму як теоретичної основи, то наведемо слова лауреата Нобелівської премії з економіки 2013 р. Р. Шиллера: «Усі ми живемо у світі фінансового капіталізму – економічній системі, яка дедалі більшою мірою визначає напрям діяльності фінансових інститутів. … Величезне значення мають подальше розширення фінансового капіталізму, його демократизація і гуманізація, які дають змогу домогтися ще глибшого позитивного впливу фінансових інститутів на життя людей. Умови досягнення цієї мети – надання людям можливості брати участь у фінансовій системі на рівних умовах і забезпечення їм необмеженого доступу до інформації та відповідних ресурсів (людських і електронних)… це означатиме, що вони розглядають себе як частину сучасного фінансового капіталізму, а не як жертв агресивних і егоїстичних дій цинічних фінансових організацій. Це означатиме створення нових фінансових продуктів, у яких враховуються більшість сучасних досягнень фінансової теорії, а також наукові революції в поведінковій економіці й поведінкових фінансах, і котрі досліджують реальні людські обмеження, що стають на заваді раціональному прийняттю рішень…»[11].

Світова фінансова криза 2008–2009 рр., спричинена, за вдалим, на наш погляд, висновком Р. Шиллера, «фундаментальними структурними недоліками наших фінансових інститутів»[12], об'єктивно збільшила кількість проблем фінансів узагалі і ЗВО зокрема. Тому, на нашу думку, доцільно здійснити огляд досліджень проблем фінансування вищої освіти, проведених з урахуванням наслідків зазначеної кризи.

У спеціальній доповіді Світового банку «Реалізація потенціалу економічного зростання України» зазначено, що «досягнення вищого та стійкішого економічного зростання потребуватиме прогресу у

---

[9] Вітренко Ю.М. Державне фінансування закладів вищої освіти України як суб'єктів сучасної ринкової економіки. // Фінанси України. 2019. № 10. С. 102-123. – URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_19_10_102_uk.pdf

[10] Норт Дуглас. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Перевод на русский язык: А. Н. Нестеренко. – М., 1997. // Электронная публикация: Центр гуманитарных технологий. – 07.09.2013. – URL: https://gtmarket.ru/laboratory/basis/6310

[11] Шиллер Р. Финансы и хорошее общество / пер. с англ. Ю. Каптурского. М. : Изд-во Института Гайдара, 2014. 504 с. – URL: https://doi.org/10.1515/9781400846177 С. 12.

[12] Шиллер Р. Финансы и хорошее общество / пер. с англ. Ю. Каптурского. М. : Изд-во Института Гайдара, 2014. 504 с. – URL: https://doi.org/10.1515/9781400846177 С.21

впровадженні критично важливих реформ… у таких сферах, як… належне урядування та нагляд у фінансовому секторі…». У доповіді безпосередньо вказується, що Україна може прискорити економічне зростання «за рахунок видатків споживання… та комплексної реформи системи освіти»[13].

Серед українських дослідників проблематики становлення і розвитку сучасних публічних фінансів в Україні в контексті теоретичних засад економічної діяльності ЗВО України виділимо статтю В. Опаріна, В. Федосова та П. Юхименка «Публічні фінанси: ґенеза теоретичної колізії та практична концептуалізація»[14]. Як стверджують дослідники, «Проведена в 1990-х роках у процесі трансформації фінансова реструктуризація заклала підвалини формування в Україні фінансової системи ринкового типу. … Водночас становлення нової архітектоніки національної фінансової системи та засад її функціонування (як загалом, так і в окремих сферах та ланках) навряд чи можна визнати доведеним до логічного завершення через вплив різноманітних об'єктивних і суб'єктивних чинників»[15]. Ми маємо достатньо підстав приєднатися до зазначеного твердження в частині фінансових відносин у сфері вищої освіти в Україні.

Перш за все це стосується питання віднесення фінансів ЗВО до конкретних рівнів: мікрорівня та макрорівня, або, точніше, до фінансів окремих інституціональних одиниць сучасної ринкової економіки чи до фінансів держави, «публічних фінансів». Саме від конкретної відповіді на це питання залежить і розроблення ефективних конкретних механізмів розширення фінансової автономії ЗВО.

Автори зазначеної статті щодо вищої освіти виклали наступне бачення: «В умовах постіндустріального й, особливо, інформаційного суспільства істотно зростає роль вищої освіти, а отже, участь держави в її фінансуванні. Цілком можливо, що з часом така освіта теж стане обов'язковою, але поки що співвідношення індивідуального та суспільного інтересів у отриманні цих соціальних благ є майже паритетним, тож і фінансування здійснюється як із приватних, так і з публічних джерел. Тому ми вважаємо безпідставними розмови про безоплатну та доступну всім вищу освіту в Україні. По-перше, держава не має такої всеохоплюючої суспільної відповідальності, а забезпечує фінансування на рівні суспільних потреб, формуючи державне замовлення. Безперечно, питання щодо правильності визначення й розподілу останнього завжди будуть, утім, так чи інакше воно відображає суспільний інтерес. По-друге, безоплатною вища освіта може бути лише для конкретної особи, а не для суспільства загалом. Більше того, платники податків просто не зрозуміють, чому за їхній рахунок забезпечуються не суспільні, а індивідуальні потреби»[16].

Відмітимо також і статтю «Інституціональні аспекти трансакційних витрат»[17] згаданих нами вище Я. Мотузка та В. Горбатюк в якій, «…проаналізовано питання інституціоналізації економічної й фінансової систем, вплив інститутів на функціонування та розвиток економіки й фінансів…»[18]. У статті також «Розглянуто основні ознаки недосконалості інституціонального середовища в Україні та обґрунтовано необхідність і напрями його поліпшення»[19]. На думку авторів «Неоінституціоналізм, як складова інституціоналізму та один із його варіантів, має низку істотних особливостей порівняно не лише зі стандартною неокласичною теорією, а й із традиційним інституціоналізмом. Ці особливості є предметом сучасних дискусій та мають вирішальне значення для вирішення питання про місце неоінституціоналізму в класифікаціях сучасних економічних теорій, шкіл і напрямів економічної й фінансової науки. Водночас теоретико-методологічні підходи неоінституціоналізму збагатили науку такими розробками: правовий детермінізм, контрактний підхід, теорія фірми (організації), правила та норми поведінки, що регулюють відносини в публічній і приватній сферах і втілені в теоріях суспільного вибору та прав власності. Це великою мірою сприяло просуванню теоретичного

[13] Реалізація потенціалу економічного росту України : спец. доп. / Світовий банк. 2019. 25 трав. – URL: http://pubdocs.worldbank.org/en/233891558601579588/UkraineSpecial-Focus-Note-Spring-2019-uk.pdf. С. 1

[14] Опарін В. М., Федосов В.М. та Юхименко П.І. «Публічні фінанси: ґенеза теоретичної колізії та практична концептуалізація». «Фінанси України» № 2, 2017. - с.110-128. – URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_17_02_110_uk.pdf

[15] Опарін В. М., Федосов В.М. та Юхименко П.І. «Публічні фінанси: ґенеза теоретичної колізії та практична концептуалізація». «Фінанси України» № 2, 2017. - с.110-128. – URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_17_02_110_uk.pdf С.113

[16] Опарін В. М., Федосов В.М. та Юхименко П.І. «Публічні фінанси: ґенеза теоретичної колізії та практична концептуалізація». «Фінанси України» № 2, 2017. - с.110-128. – URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_17_02_110_uk.pdf С.122-123

[17] Матузка Я.В., Горбатюк В.І. «Інституціональні аспекти трансакційних витрат». «Фінанси України» № 12, 2015. - с.109-122 . – URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_15_12_109_uk.pdf

[18] Матузка Я.В., Горбатюк В.І. «Інституціональні аспекти трансакційних витрат». «Фінанси України» № 12, 2015. - с.109-122 . – URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_15_12_109_uk.pdf С.109

[19] Матузка Я.В., Горбатюк В.І. «Інституціональні аспекти трансакційних витрат». «Фінанси України» № 12, 2015. - с.109-122 . – URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_15_12_109_uk.pdf С.109

пояснення нових явищ і процесів у розвинутих ринкових господарствах та постсоціалістичних країнах, розвитку й удосконаленню інституціональної економіки…» [20].

Як засвідчили парламентські слухання, науково-аналітичні, статистичні та інформаційні матеріали, надані до них, зокрема, Міністерством освіти і науки України (МОН), Державною установою «Інститут економіки та прогнозування» НАН України, Інститутом демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, Інститутом економіки промисловості НАН України, Центром Разумкова, Національною академією державного управління при Президентові України, діяльність ЗВО розглядається здебільшого в парадигмі теорії людського капіталу [21].

У зв'язку з цим хочемо привернути увагу до того, що сучасна світова практика вимірювання економічної діяльності не враховує положень теорії людського капіталу. Так, у згаданому міжнародному стандарті СНР 2008 у п. 1.54 зазначено: «Часто вважають, що витрати на підготовку і навчання персоналу треба класифікувати як валове нагромадження основного капіталу у формі інвестицій у людський капітал. Здобуття знань, навиків і кваліфікації підвищує виробничий потенціал відповідних людей і є для них джерелом майбутніх вигід. Проте, хоча знання, навики і кваліфікації, безумовно, є активами у широкому розумінні слова, їх не можна прирівнювати до основних фондів, як вони визначені у СНР 2008. Вони набуваються у процесі навчання, занять і практики, тобто є діяльністю, яка не може здійснюватися іншими на користь того, хто навчається, і через це здобуття знань не є процесом виробництва, на відміну від викладання при надані послуг освіти. Послуги освіти, вироблені школами, коледжами, університетами і т. п. розглядаються як такі, що споживаються студентами у процесі здобуття ними знань і навичок. Витрати, пов'язані з цим типом освіти, розглядаються як кінцеве споживання. Якщо навчання організовує роботодавець з метою підвищення ефективності персоналу, витрати на навчання розглядаються як проміжне споживання»[22].

У наведеному положенні безальтернативно стверджується, що витрати на підготовку і навчання персоналу не повинні кваліфікуватись як валове нагромадження основного капіталу у формі інвестицій у людський капітал. Послуги освіти, надані школами, коледжами, університетами, у СНР 2008 розглядаються не як такі інвестиції, а як кінцеве споживання.

У праці «Капітал у XXI столітті» Т. Пікетті теж вказує: «У формулюваннях національного обліку витрати на… освіту враховуються як споживання (джерело невід'ємного добробуту), а не як інвестиція. Це ще одна причина, чому вислів «людський капітал» проблематичний»[23].

Поділяючи наведені положення щодо розуміння витрат на освіту, на нашу думку, словосполучення «людський капітал» можна розглядати як вдалу публіцистичну метафору, а не конкретну досконалу економічну категорію, обов'язкову до впровадження в практику. Отже, ми прийшли до висновку, що при формуванні завдань освіти і науки у збалансованому розвитку людського капіталу в Україні слід в обов'язковому порядку враховувати концептуальні засади СНР 2008 як визнаного у світі офіційного статистичного стандарту.

З огляду на зобов'язання України щодо асоціації з ЄС, наслідки світової фінансової кризи 2008–2009 рр., вважаємо за доцільне обмежитись аналізом проблем державного фінансування університетів Європейського Союзу, викладеним у Звіті Обсерваторії державного фінансування Європейської асоціації університетів[24]. Як заявили його автори, Звіт «містить найбільш актуальну інформацію про 33 різні системи вищої освіти в Європі» щодо державного фінансування, починаючи з 2008 р.

За висновком дослідників, університети Європи перебувають у складній фінансовій ситуації, в якій традиційні способи фінансування трансформуються і продовжують розвиватися. На їхню думку, один із підходів полягає в тому, щоб організувати державне фінансування університетів на основі результатів

---

[20] Матузка Я.В., Горбатюк В.І. «Інституціональні аспекти трансакційних витрат». «Фінанси України» № 12, 2015. - с.109-122 . – URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_15_12_109_uk.pdf С.112

[21] Проект Постанови про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Збалансований розвиток людського капіталу в Україні: завдання освіти і науки» / Верховна Рада України. – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=65990.

[22] Система национальных счетов 2008 / Европейская комиссия, Международный валютный фонд, Организация экономического сотрудничества и развития, Организация Объединенных Наций и Всемирный банк. –URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008RussianWC.pdf

[23] Пікетті Т. Капітал у XXI столітті / пер. з англ. Н. Палій. Київ : Наш Формат, 2016. 696 с. –URL: https://doi.org/10.4159/9780674982918

[24] Вітренко Ю.М. Державне фінансування закладів вищої освіти України як суб'єктів сучасної ринкової економіки. // Фінанси України. 2019. № 10. С. 102-123. – URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_19_10_102_uk.pdf

діяльності *(performance-based funding)*[25], використовуючи досвід фінансування у сфері виробництва товарів і послуг, а не традиційне фінансування на основі витрат. Вони наголошують, що в умовах обмеженості й конкуренції за державні ресурси актуальними є ефективність фінансування та підзвітність у сфері державних видатків. На наш погляд, наведений висновок є дуже важливим для професійного розуміння меж фінансової автономії ЗВО.

Виокремлюють автори звіту і підхід «фінансування досконалості» *(excellence funding),* основна мета якого полягає у сприянні великомасштабним ініціативам, для підтримки яких державне фінансування спрямовується університетам на конкурсних засадах.

Ознайомлення з останніми матеріалами Європейської асоціації університетів *(European University Association, EUA)*, де розглядаються проблеми державного фінансування, на нашу думку, дає достатньо підстав для того, щоб погодитись із висновком європейських дослідників: «у багатьох країнах ЄС… схеми фінансування університетів перебувають у стані перегляду»[26]. Разом із тим у нас склалося стійке переконання, що серед значної кількості моделей державного фінансування університетів перевага все-таки надається моделі фінансування на основі результатів їхньої діяльності *(performance-based funding).*

У статті «*Університетська автономія в Європі*»[27] *Т. Естермана* зазначено, що «Термінологія та погляди на інституціональну автономію відрізняються у різних куточках Європи, і виокремлення складових автономії з тим, щоб переконатись, що ми розглядаємо аналогічні елементи, є непростим процесом. Існує величезний обсяг літератури на дану тематику, що обумовлює існування широкого спектра визначень та концепцій університетської автономії. Умови та правила, за якими функціонують європейські університети, доволі різні. Це різноманіття відображає численні підходи до неперервного пошуку балансу між автономією та підзвітністю, зумовленого потребами суспільства та новим розумінням суспільної відповідальності за вищу освіту. Справді, відносини між урядом та інституціями вищої освіти можуть набувати найрізноманітніших форм, і варто наголосити, що «ідеальної» або «однієї для всіх» моделі не існує. Тому в даній статті термін «інституціональна автономія» стосується постійно змінюваних відносин між урядом країни та університетами, а також змінюваного рівня контролю з боку представників влади, що залежать від особливого національного контексту та обставин»[28].

Більш детальний аналіз статті «*Університетська автономія в Європі*» *Т. Естермана*[29] надає можливість сформулювати наступний загальний огляд основних трендів у чотирьох основних сферах університетської автономії (організаційна автономія, фінансова автономія, автономія в підборі персоналу та академічна автономія).

Організаційна автономія. Як пише *Т. Естерман*, «Інституції вищої освіти у Європі працюють у рамках нормативно-правової бази, однак деталі даних регуляторних механізмів дуже різняться в плані організаційної автономії університетів. У більшості країн інституції мають відносну свободу у виборі власної адміністративної структури. Їх можливості для формування власних внутрішніх академічних структур у рамках законодавчої бази є більш обмеженими. Разом з тим спостерігається тенденція до залучення зовнішніх учасників до інституціональних дорадчих органів, особливо коли університети мають подвійну структуру управління. Це вважається важливим елементом підзвітності і водночас слугує досягненню й інших, більш стратегічних цілей. Справді, зовнішні учасники в органах управління університетів часто обираються, щоб сприяти створенню зв'язків з індустрією та іншими секторами»[30]. На наш погляд, є достатньо підстав вважати, що здійснений автором огляд організаційної автономії інституції вищої освіти Європи можна розглядати, як огляд інституціональної автономії ЗВО.

Фінансова автономія. Як зазначив Т. Естерман «У більшості європейських країн університети одержують фінансування у вигляді урядових грантів. У деяких системах досі застосовуються бюджети з

---

[25] Вітренко Ю.М. Державне фінансування закладів вищої освіти України як суб'єктів сучасної ринкової економіки. // Фінанси України. 2019. № 10. С. 102-123. – URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_19_10_102_uk.pdf

[26] Вітренко Ю.М. Державне фінансування закладів вищої освіти України як суб'єктів сучасної ринкової економіки. // Фінанси України. 2019. № 10. С. 102-123. – URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_19_10_102_uk.pdf

[27] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y С.28-32.

[28] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y С. 28

[29] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[30] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y

розподілом за статтями витрат, і через це установи не в змозі перерахувати кошти з однієї статті бюджету до іншої. Переважно така ситуація спостерігається у країнах Східної Європи та Східного Середземномор'я. У рідкісних випадках навіть грошові надходження, зароблені інституцією самостійно, суворо регулюються»[31] (як і в Україні). Висновок автора наступний «Розглядаючи всі аспекти фінансової автономії разом, можна побачити, що університети країн Західної Європи одержують більше переваг від більшої свободи, ніж їхні колеги у Східній Європі. Загалом університети Західної Європи більш автономні у використанні державного фінансування, однак, меншою мірою, якщо йдеться про оплату за навчання. Країни Східної Європи, як правило, є менш автономними у використанні державних коштів, однак, часто можуть приймати рішення про навчальні місця, що фінансуються приватними особами, та використовувати одержані в такий спосіб кошти»[32].

Автономія в підборі персоналу. Т. Естерман вважає, що: «У багатьох країнах Європи університети набувають більшої гнучкості у вирішенні питань, пов'язаних з підбором персоналу. Зокрема, університет може самостійно, без посередництва державних органів, оплачувати роботу та (або) наймати фахівців. Однак питання заробітної плати все ще більшою мірою контролюється державою. Майже в половині досліджуваних країн усі або переважна більшість працівників мають статус державних службовців, що підкреслює стійку потребу в більш гнучких формах працевлаштування для працівників університету»[33]. «Аналіз також показує, що підходи до підбору персоналу дуже різняться – від істотного рівня свободи і до формалізованих процедур, що передбачають зовнішнє погодження, нерідко високопосадовцями даної країни. І хоч у певних випадках це, може бути лише формальністю, однак, впливає на тривалість процедури прийняття на роботу і, відповідно, на здатність діяти швидко у конкурентному міжнародному середовищі підбору персоналу. Деякі середземноморські країни мають дуже мало свободи у питанні наймання персоналу, зокрема вони не можуть визначати кількість найманого персоналу, а отже, не контролюють загальну суму витрат на заробітну плату. Навіть рівень заробітної плати за кожною посадою може встановлюватися державою»[34]. Вважаємо за доцільне привернути увагу до висновку *Т. Естермана*, що питання заробітної плати в університетах Європи, як і в Україні, більшою мірою контролюються державою, при цьому, в половині досліджуваних країн усі або переважна більшість працівників мають статус державних службовців (в Україні працівники ЗВО не є державними службовцями), що практично унеможливлює автономію університету більш ніж на половину загального обсягу фінансових ресурсів. Варто також зауважити, що фінансування витрат на оплату праці слід включати до фінансової автономії, а не до автономії в підбору персоналу. На наш погляд, є достатньо підстав вважати, що рівень автономії українських ЗВО в частині оплати праці відповідає рівню автономії університетів Європи.

Академічна автономія. За *Т. Естерманом*: «У більшості країн Європи університети, по суті, можуть вільно створювати власний навчальний профіль, однак залишаються обмеження в інших складових академічної автономії. Запровадження нових програм, як правило, потребує певної форми дозволу відповідного міністерства або іншого державного органу та часто пов'язано з обговоренням бюджету, що демонструє взаємозалежність різних вимірів автономії. В основному університети можуть самостійно закривати навчальні програми; тільки в деяких системах це питання необхідно узгоджувати з відповідним міністром»[35]. Крім того, *Т. Естерман* зазначає, що «У більшості країн вступ до PDJ є вільним для всіх абітурієнтів, які відповідають базовим умовам вступу (звичайно повна середня освіта та / або іспити на атестат зрілості). Переважно загальна кількість місць або встановлюється державними органами, або є спільним рішенням державних органів та університету»[36]. У третині досліджених країн, як стверджує *Т. Естерман*: «…університет може вільно приймати рішення щодо визначення кількості навчальних місць. Однак розподіл місць у деяких напрямках може потребувати обговорення з міністерством або визначатися

[31] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y С. 31
[32] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y С. 31
[33] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y С. 31
[34] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y С. 31
[35] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y С. 31
[36] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y С. 31

процедурою акредитації»[37]. Висновок автора наступний «академічна автономія – це та сфера, де країнам-учасницям ATHENA найбільше бракує свободи. Ідеться про обмеження в кількості студентських місць, наявність важких процедур акредитації та ліцензування та особливо про необхідність включення обов'язкових предметів у навчальні програми. Реформаційні процеси мають подолати ці обмеження та заборони»[38].

Фінансова автономія. Як зазначив *Т. Естерман* у статті «що ще потрібно, щоб скористатись автономією? … Незважаючи на те, що рівень інституціональної свободи європейських університетів загалом зростає, деякі країни й досі надають своїм вищим навчальним закладам замало автономії, що унеможливлює досягнення ними кращих результатів. Особливо важливо підкреслити сильні взаємозв'язки між різними сферами автономії: якщо університети не мають свободи у вирішенні фінансових питань, інші виміри автономії, як наслідок, можуть бути жорстко обмежені. Тож урядовці повинні застосувати комплексний підхід до реформування, беручи до уваги всі виміри інституціональної автономії»[39]. При цьому *Т. Естерман* наголошує, що «недостатній рівень фінансування може жорстко обмежити переваги інституціональної автономії. В Європі економічна криза справила величезний негативний вплив на сферу освіти, що іноді призводило й до зворотних кроків у наданій автономії університетів. В окремих системах державні діячі вирішили повернутися до прямих механізмів керування, тимчасом як скорочене державне фінансування призвело до встановлення більш жорстких форм звітності. У деяких країнах короткострокова реакція на кризу набула форми стрімкого скорочення державного фінансування, що поставило університети у дуже скрутні умови»[40]. Отже, на думку автора статті, незважаючи на те, що інституційна автономія вкрай важлива, усю повноту її переваг неможливо здобути без забезпечення стабільного та достатнього фінансування університетів.

Низький рівень державного фінансування за *Т. Естерманом* «… являє собою особливо складну проблему. Процесу реформування часто бракує належних процедур реалізацій реформ та з огляду на недостатнє фінансування – належної підтримки в їх упровадженні. Особливо важливим є довгострокове передбачення способів залучення коштів у сферу вищої освіти та наукових досліджень. Щоб забезпечити максимально надійне фінансування, необхідно створити збалансоване поєднання приватного та державного джерел. А з метою підвищення частки приватних коштів у фінансуванні держава повинна розробити належні механізми і стимулювання такої участі… Також невирішеною залишається проблема подолання великої відстані між формальною автономією («на папері») та реальною можливістю університету діяти незалежно. Сувора підзвітність зменшує автономію університету, підкреслюючи важливість знаходження балансу між інституціональною свободою та адекватними заходами і звітності»[41].

Підсумовуючи, *Т. Естерман* зазначає, що «… реформи у сфері управління в автономії не будуть успішними доти, доки вони не супроводжуватимуться заходами, спрямованими на розбудову інституціональних можливостей та розвиток людських ресурсів. Потреба в оперативному й ефективному управлінні та керівництві та у відновленні технічної експертизи в багатьох сферах має бути задоволена, якщо університети готові впоратися з новими вимогами, що до них висуваються. Головне, щоб це питання вирішувалось спільними зусиллями університетів та впливових урядовців»[42].

Висновок *Т. Естермана* щодо стану університетської автономії в Європі яка, на його думку, «загалом зростає», проте «деякі країни й досі надають своїм ЗВО замало автономії», на наш погляд важко назвати оптимістичним і достатньо обґрунтованим. Разом з тим, у контексті нашого дослідження варто зазначити, що автор підкреслює важливість саме фінансової автономії: «якщо університет немає свободи у вирішенні

[37] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y С. 31
[38] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y С. 31
[39] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y С. 31
[40] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y С. 31
[41] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y С. 32
[42] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y С. 32

фінансових питань, інші виміри автономії, як наслідок, можуть бути жорстоко обмежені»[43]. Проте, конкретних рекомендацій щодо механізмів розширення фінансової автономії університетів автором, на наш погляд, не запропоновано.

Серед теоретичних вітчизняних досліджень щодо засад економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах сучасної ринкової економіки, особливе місце займає монографія «*Автономія та врядування у вищій освіті*» [44], підготовлена за результатами виконання наукового дослідження колегами з відділу політики та врядування у вищій освіті Інституту вищої освіти НАПН України. У цьому фундаментальному науковому багатоаспектному дослідженні проблеми фінансової автономії університетів викладені в окремому *Розділі 9. Нормативно-правові основи реалізації фінансової автономії у вищому навчальному закладі* [45].

Перш за все, слід привернути увагу до того, що у зазначеному розділі нам не вдалося знайти авторське визначення терміну «фінансова автономія закладу вищої освіти».

Натомість, *О. Воробйова* зазначає, що «В основі фінансової автономії покладено такі принципи [46]:

- перехід до гнучкого фінансуванню, фінансування за результатами діяльності (та іншим схемам);
- упровадження більш формалізованих систем оцінювання наукової та освітньої діяльності;
- чітке розмежування постійних гарантованих і змінних за ефективністю роботи державних джерел фінансування;
- розподіл фінансування на навчання і на дослідження. У деяких країнах університети мають право самостійно розподіляти кошти, при цьому кошти на навчання є гарантована сума, а на дослідження – змінний показник;
- диверсифікація та фрагментація фінансування по кожному окремому закладу, факультету, підрозділу;
- використання фінансових посередників, за винятком передачі гарантованої частини державних надходжень» [47].

О. Воробйова зазначає: що «фінансова автономія і статус юридичної особи дозволяють вищим навчальним закладам отримати право на створення і діяльність інших фондів, що формуються за рахунок грошових коштів, інших пожертвувань, акцій та інших видів цінних паперів. … У міжнародній практиці застосовується до 4000 схем фінансування закладів. Вони різняться між собою за ступенем фінансування державою вартості навчання; механізму відбору потенційних студентів при високому конкурсі; включенню в систему фінансування поряд з державними закладами і недержавних; охопленням ваучерами системи вищої освіти; рівнем самостійності у встановленні вартості навчання; соціальними пріоритетами тощо» [48].

Позабюджетне фінансування освітньої діяльності за *О. Воробйовою* полягає у тому, що «Державні заклади вищої освіти мають право залучати додаткові фінансові кошти з позабюджетних джерел за наступними напрямами діяльності [49]:

[43] Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y С. 32

[44] Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горецька Т.О., Дем'яненко Н.М., Калашнікова С.А., Коваленко О.М., Луговий В.І., Сич О., Слюсаренко О.М., Таланова Ж.В., Ткаченко В.П. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. – 192 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Avtonomiya-ta-vryaduv-VO_monogr_IVO-2015-192p_avtors-kolektiv.pdf

[45] Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горецька Т.О., Дем'яненко Н.М., Калашнікова С.А., Коваленко О.М., Луговий В.І., Сич О., Слюсаренко О.М., Таланова Ж.В., Ткаченко В.П. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. – 192 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Avtonomiya-ta-vryaduv-VO_monogr_IVO-2015-192p_avtors-kolektiv.pdf

[46] Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горецька Т.О., Дем'яненко Н.М., Калашнікова С.А., Коваленко О.М., Луговий В.І., Сич О., Слюсаренко О.М., Таланова Ж.В., Ткаченко В.П. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. – 192 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Avtonomiya-ta-vryaduv-VO_monogr_IVO-2015-192p_avtors-kolektiv.pdf Розділ 9. Нормативно-правові основи реалізації фінансової автономії у вищому навчальному закладі

[47] Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горецька Т.О., Дем'яненко Н.М., Калашнікова С.А., Коваленко О.М., Луговий В.І., Сич О., Слюсаренко О.М., Таланова Ж.В., Ткаченко В.П. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. – 192 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Avtonomiya-ta-vryaduv-VO_monogr_IVO-2015-192p_avtors-kolektiv.pdf Розділ 9. Нормативно-правові основи реалізації фінансової автономії у вищому навчальному закладі

[48] Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горецька Т.О., Дем'яненко Н.М., Калашнікова С.А., Коваленко О.М., Луговий В.І., Сич О., Слюсаренко О.М., Таланова Ж.В., Ткаченко В.П. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. – 192 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Avtonomiya-ta-vryaduv-VO_monogr_IVO-2015-192p_avtors-kolektiv.pdf Розділ 9. Нормативно-правові основи реалізації фінансової автономії у вищому навчальному закладі

[49] Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горецька Т.О., Дем'яненко Н.М., Калашнікова С.А., Коваленко О.М., Луговий В.І., Сич О., Слюсаренко О.М., Таланова Ж.В., Ткаченко В.П. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. –

- надання платних додаткових освітніх послуг;

- добровільних пожертвувань і цільових внесків фізичних та (або) юридичних осіб, у тому числі іноземних громадян і (або) іноземних юридичних осіб;

- підприємницької діяльності. …

На сучасному етапі структура надходжень з позабюджетних джерел включає платні додаткові освітні послуги [50]:

- навчання за додатковими освітніми програмами;

- викладання спеціальних курсів і циклів навчальних дисциплін;

- репетиторство;

- заняття з поглибленого вивчення предметів;

- інші послуги (освітні), не передбачені відповідними освітніми програмами та освітніми стандартами [51].

У висновках питання фінансової автономії закладів вищої освіти автором сформульовані наступним чином[52]: «...п. 5….Найменший рівень автономії ВНЗ спостерігається у сфері заробітної плати. Оскільки, у багатьох країнах академічні та / або адміністративні працівники мають статус державних службовців, то існують законодавчі обмеження щодо встановлення їм індивідуального рівня заробітної плати. Схожа ситуація через вищезгадані обмеження стосується можливості ВНЗ звільняти свої працівників. У більшості випадків, особливо в тих країнах, де кількість посад регулюється державою, університети можуть лише запропонувати просування по службі шляхом отримання вищої посади[53].

…

П. 8 Фінансова автономія і статус юридичної особи дозволяють вищим навчальним закладам отримати право на створення і діяльність фондів, що формуються за рахунок грошових коштів, інших пожертвувань, акцій та інших видів цінних паперів. У міжнародній практиці застосовується до 4000 схем фінансування закладів. Вони відрізняються різняться між собою за ступенем фінансування державою вартості навчання; механізму відбору потенційних студентів при високому конкурсі; включенню в систему фінансування поряд з державними недержавних закладів; охопленням ваучерами системи вищої освіти; рівню самостійності у встановленні ціни на навчання; соціальними пріоритетами і т. д.[54].

Серед «величезного обсягу літератури» на тему університетської автономії (за висловом *Т. Естермана*) нашу увагу також привернула стаття *О. Верденхофа, І. Каленюк* та *Л. Цимбал* «*Параметри та моделі автономії університетів*»[55].

Як стверджується в анотації до цієї статті [56], у ній розкрито сутність автономії університетів та доведена необхідність її активізації в сучасних умовах господарювання. В контексті нашого дослідження щодо

---

192 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Avtonomiya-ta-vryaduv-VO_monogr_IVO-2015-192p_avtors-kolektiv.pdf Розділ 9. Нормативно-правові основи реалізації фінансової автономії у вищому навчальному закладі

[50] Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горецька Т.О., Дем'яненко Н.М., Калашнікова С.А., Коваленко О.М., Луговий В.І., Сич О., Слюсаренко О.М., Таланова Ж.В., Ткаченко В.П. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. – 192 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Avtonomiya-ta-vryaduv-VO_monogr_IVO-2015-192p_avtors-kolektiv.pdf Розділ 9. Нормативно-правові основи реалізації фінансової автономії у вищому навчальному закладі

[51] Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горецька Т.О., Дем'яненко Н.М., Калашнікова С.А., Коваленко О.М., Луговий В.І., Сич О., Слюсаренко О.М., Таланова Ж.В., Ткаченко В.П. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. – 192 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Avtonomiya-ta-vryaduv-VO_monogr_IVO-2015-192p_avtors-kolektiv.pdf Розділ 9. Нормативно-правові основи реалізації фінансової автономії у вищому навчальному закладі

[52] Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горецька Т.О., Дем'яненко Н.М., Калашнікова С.А., Коваленко О.М., Луговий В.І., Сич О., Слюсаренко О.М., Таланова Ж.В., Ткаченко В.П. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. – 192 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Avtonomiya-ta-vryaduv-VO_monogr_IVO-2015-192p_avtors-kolektiv.pdf Розділ 9. Нормативно-правові основи реалізації фінансової автономії у вищому навчальному закладі

[53] Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горецька Т.О., Дем'яненко Н.М., Калашнікова С.А., Коваленко О.М., Луговий В.І., Сич О., Слюсаренко О.М., Таланова Ж.В., Ткаченко В.П. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. – 192 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Avtonomiya-ta-vryaduv-VO_monogr_IVO-2015-192p_avtors-kolektiv.pdf Розділ 9. Нормативно-правові основи реалізації фінансової автономії у вищому навчальному закладі

[54] Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горецька Т.О., Дем'яненко Н.М., Калашнікова С.А., Коваленко О.М., Луговий В.І., Сич О., Слюсаренко О.М., Таланова Ж.В., Ткаченко В.П. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. – 192 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Avtonomiya-ta-vryaduv-VO_monogr_IVO-2015-192p_avtors-kolektiv.pdf Розділ 9. Нормативно-правові основи реалізації фінансової автономії у вищому навчальному закладі

[55] Параметри та моделі автономії університетів, Верденхофа О., Каленюк І., Цимбал Л. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/26271/2018_5_Tsymbal.pdf?sequence=1&isAllowed=y

фінансової автономії університетів цікавим для нас є наступне визначення, сформульоване авторами: «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 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»[57].

На наше переконання, сформульоване авторами визначення, що «фінансова автономія передбачає свободу вищого навчального закладу використовувати фінансові кошти на свій власний розсуд» є неприйнятним, оскільки суперечить теоретичним і практичним засадам сучасних публічних фінансів.

[56] Параметри та моделі автономії університетів, Верденхофа О., Каленюк І., Цимбал Л. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/26271/2018_5_Tsymbal.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[57] Параметри та моделі автономії університетів, Верденхофа О., Каленюк І., Цимбал Л. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/26271/2018_5_Tsymbal.pdf?sequence=1&isAllowed=y

1.2. Основні визначення та терміни з питань економічної діяльності ЗВО в умовах сучасної ринкової економіки використані в дослідженні

Сучасні економічні теорія і практика ринкової економіки розглядають вищу освіту одним із видів економічної діяльності, суб'єкти якої – ЗВО, як інституціональні одиниці, є невід'ємною складовою усієї сукупності інституціональних одиниць країни, а результати їх економічної діяльності включаються до валового внутрішнього продукту (ВВП) країни. У зв'язку з цим ми визнали за необхідне сформулювати певні терміни та їх визначення, розуміння яких нами використано в даному дослідженні. Наведемо основні з них.

Економіка вищої освіти – складова світової та національних економік, яка характеризує сукупність економічних відносин людей та інституційних одиниць як економічних суб'єктів, які вступають між собою у відношення з приводу виробництва, розподілу, обміну і споживання продукту економічної діяльності – послуг у сфері вищої освіти. Теоретичною основою сучасної ЕВО виступають положення неоінституціоналізму (Дж. Бьюкенен, Д. Норт, Р. Фогель) та фінансового капіталізму (Р. Шиллер), методологічною – Система національних рахунків 2008 (СНР 2008), – «…узгоджений на міжнародному рівні стандартний набір рекомендацій для розрахунку показників економічної діяльності у відповідності до чітких правил ведення рахунків і обліку на макрорівні, заснованих на принципах економічної теорії. Ці рекомендації сформульовані у формі системи концепції, визначень, класифікацій і правил ведення рахунків, які складають узгоджений на міжнародному рівні стандарт розрахунку таких показників, як валовий внутрішній продукт (ВВП) – найбільш використовуваний індикатор результатів економічної діяльності. Концептуальна основа СНР 2008 дозволяє розраховувати і представляти економічні показники у форматі, розробленому для цілей економічного аналізу, прийняття рішень і розроблення економічної політики».

Економічні відносини у сфері вищої освіти – відносини людей та інституціональних одиниць, як суб'єктів економіки, які вступають між собою у відношення з приводу виробництва, розподілу, обміну і споживання продукту основного виду економічної діяльності – послуг у сфері освіти та продуктів другорядних видів (зокрема, послуги щодо наукового дослідження та експериментального розробляння, послуги видавничі, послуги щодо тимчасового розміщення та забезпечення харчуванням, послуги у сфері охорони здоров'я та соціальної допомоги).

Види економічної діяльності сфери вищої освіти – об'єкти структури Міжнародної стандартної класифікації усіх видів економічної діяльності (ISIC), Класифікації видів економічної діяльності Європейського співтовариства (NACE) та Класифікації видів економічної діяльності (КВЕД) України. Вища освіта є одним із об'єктів зазначених стандартних класифікацій і має відповідні класифікаційні ознаки. Основним видом економічної діяльності ЗВО як інституціональної одиниці визнається вид 85.4. Вища освіта який повинен характеризуватись найбільшим внеском у валову додану вартість (ВДВ). Другорядні види економічної діяльності ЗВО – це будь-які інші (крім основного) види економічної діяльності інституційної одиниці з виробництва товарів або надання послуг. Основний і другорядні види економічної діяльності в обов'язковому порядку зазначаються інституціональною одиницею при реєстрації в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій (ЄДРПО).

Послуга у сфері вищої освіти – освітня діяльність офіційно зареєстрованих інституціональних одиниць, що вносить зміни в інтелектуальний стан окремої особи, виробляється на замовлення відповідно до державних стандартів вищої освіти та можливих додаткових вимог, сформульованих замовником у документі щодо виконання замовлення (договір, угода, контракт тощо), і яка має вартісний вираз. Послуга у сфері вищої освіти виступає результатом основного виду економічної діяльності суб'єктів освітньої діяльності (інституційні одиниці, які здатні від свого імені володіти активами, приймати зобов'язання, брати участь в економічній діяльності і вступати в операції з іншими одиницями) у секції Р «Послуги у сфері освіти», розділі 85 «Послуги у сфері освіти», групі 85.4 «Послуги у сфері вищої освіти» ДКПП.

Стандартизація у сфері вищої освіти – діяльність, яка полягає в установленні положень для загального та неодноразового використання щодо наявних та потенційних завдань і спрямована на досягнення оптимального ступеня впорядкованості у сфері вищої освіти. Об'єктами стандартизації у сфері

вищої освіти виступають перш за все послуги у сфері вищої освіти, як результат економічної діяльності відповідних інституційних одиниць, процеси їх виробництва та надання, процеси вимірювання відповідності фактичних результатів і фактичних процесів виробництва встановленим вимогам. Система державних стандартів у сфері вищої освіти складається із підсистеми державних професійних стандартів (вимоги до компетентностей працівників відповідно до Національної рамки кваліфікацій); підсистеми державних стандартів вищої освіти (визначає вимоги до обов'язкових компетентностей та результатів навчання здобувача вищої освіти відповідного рівня; загальний обсяг навчального навантаження здобувачів вищої освіти; інші складники, передбачені спеціальними законами) підсистеми державних стандартів освітньої діяльності (вимоги щодо спроможності виробника і надавача послуг у сфері вищої освіти забезпечити мінімальні значення підсистеми державних стандартів вищої освіти); підсистеми державних стандартів послуг у сфері вищої освіти (комплекс дій виробника і надавача послуг у сфері вищої освіти виконання державних професійних стандартів; державних стандартів вищої освіти, державних стандартів освітньої діяльності з метою визначення вартості (ціни) послуги у сфері вищої освіти за весь період виробництва та надання з розбивкою по часовим періодам навчання у розрізі рівнів та спеціальностей вищої освіти)

Ринок послуг у сфері вищої освіти – сукупність економічних відносин при купівлі-продажу послуг у сфері вищої освіти, які виникають між споживачами послуг у сфері вищої освіти (здобувачами вищої освіти), замовниками (органами державної влади, місцевого самоврядування; інституціональними одиницями – юридичними особами; фізичними особами), виробниками послуг у сфері вищої освіти (закладами вищої освіти, фізичними особами, які мають право здійснювати освітню діяльність в установленому порядку). Основною особливістю сучасного ринку послуг у сфері вищої освіти виступає домінуюче місце держави та органів місцевого самоврядування серед замовників, які шляхом встановлення конституційного права громадян на вищу освіту та прийняття відповідних нормативно-правових актів обумовлюють необхідність запровадження спеціальних механізмів, інструментів та засобів регулювання зазначеного ринку, зокрема, ціноутворення, стандартів, публічних (державних) замовлень на виробництво і надання послуг, публічних їх закупівель.

Фінансування системи вищої освіти (фінанси вищої освіти, фінансові відносини у сфері вищої освіти) – процеси формування цільових фондів фінансових ресурсів та цільове спрямування цих ресурсів на здійснення основного, другорядних та допоміжних видів економічної діяльності інституційними одиницями, що входять до системи вищої освіти. Державне фінансування державних і комунальних закладів вищої освіти та інших суб'єктів освітньої діяльності, учасників освітнього процесу, органів управління у сфері освіти регулюється Бюджетним кодексом України, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування. Недержавне фінансування системи вищої освіти здійснюється недержавними інституційними одиницями відповідно прийнятих ними рішень у межах законодавства.

Видатки на вищу освіту – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів у сфері вищої освіти, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету на вищу освіту не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету; проведення їх бюджетного відшкодування; компенсація частини суми штрафних (фінансових) санкцій, застосованих органами, що контролюють справляння надходжень бюджету; за наслідками проведеної перевірки за зверненням або скаргою покупця (споживача) про порушення платником податків установленого порядку проведення розрахункових операцій.

Інвестиції у вищу освіту – усі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в інституціональні одиниці, які здійснюють економічну діяльність у сфері вищої освіти, в результаті якої створюється валова додана вартість (ВДВ) та / або досягається соціальний ефект. Такими цінностями можуть бути: кошти, цільові банківські вклади, паї, акції та інші цінні папери (крім векселів); рухоме та нерухоме майно (будинки, споруди, устаткування та інші матеріальні цінності); майнові права інтелектуальної власності; сукупність технічних, технологічних, комерційних та інших знань, оформлених у вигляді технічної документації, навиків та виробничого досвіду, необхідних для організації виробництва і надання послуг у сфері вищої освіти; права користування землею, водою, ресурсами, будинками, спорудами, обладнанням, а

також інші майнові права. Поточні витрати на виробництво і надання послуг у сфері вищої освіти розглядаються не як інвестиції у вищу освіту, а як кінцеве споживання.

Людський капітал – економічна категорія теорії людського капіталу, яка характеризує здатність людини на основі стану здоров'я, знань, умінь, навичок, які мають певні підстави розглядатися економічними активами, брати участь у виробництві продуктів (товарів і послуг), метою якої є одержання людиною доходу у розмірі, що перевищує витрати людини на створення, збереження та збільшення свого людського капіталу. Діюча економічна практика не розглядає людський капітал економічним активом. Згідно положень СНР 2008 (узгодженого на міжнародному рівні – ООН, Європейською комісією, Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), Міжнародним валютним фондом (МВФ), Групою світового банку – стандартний набір рекомендацій по розрахунку показників економічної діяльності) охоплення активів обмежується тими активами, які використовуються в економічній діяльності і на які існують права власності. Світовою економічною практикою не сформовані узгоджені рекомендації розв'язання проблем власності на людський капітал та розрахунку його вартості. Витрати на виробництво і надання послуг у сфері освіти розглядаються не як інвестиції в людський капітал, а як кінцеве споживання.

Фінансова автономія закладу вищої освіти – право суб'єкта освітньої діяльності на самоврядування, яке полягає в його самостійності, незалежності та відповідальності у прийнятті рішень щодо фінансових питань, що провадиться в порядку та межах, визначених законом. Обсяг та межі фінансової автономії закладу вищої освіти у створенні фондів фінансових ресурсів та їх використанні встановлюються засновником закладу вищої освіти в установчих документах, в яких, зокрема, передбачається, що саме засновник затверджує кошторис (основний плановий фінансовий документ), приймає фінансовий звіт закладу вищої освіти, здійснює контроль за фінансово-господарською діяльністю закладу вищої освіти. Правовою основою встановлення обсягу та меж фінансової автономії державних і комунальних закладів вищої освіти у статусі «бюджетна установа» є положення Бюджетного кодексу України [58].

Засновник закладу вищої освіти – орган державної влади від імені держави, відповідна рада від імені територіальної громади (громад), фізична та/або юридична особа, рішенням та за рахунок майна яких засновано заклад вищої освіти або які в інший спосіб відповідно до законодавства набули прав і обов'язків засновника. Засновник визначає статус, організаційно-правову форму, тип закладу вищої освіти, що зазначається в установчих документах закладу вищої освіти, затверджує відповідно до законодавства власні установчі документи закладу вищої освіти.

Засновник закладу вищої освіти або уповноважена ним особа:

затверджує установчі документи закладу вищої освіти, їх нову редакцію та зміни до них;

укладає строковий трудовий договір (контракт) з керівником закладу вищої освіти, обраним (призначеним) у порядку, встановленому законодавством та установчими документами закладу вищої освіти;

розриває строковий трудовий договір (контракт) з керівником закладу вищої освіти з підстав та у порядку, визначених законодавством та установчими документами закладу вищої освіти;

затверджує кошторис та приймає фінансовий звіт закладу вищої освіти у випадках та порядку, визначених законодавством;

здійснює контроль за фінансово-господарською діяльністю закладу вищої освіти;

здійснює контроль за дотриманням установчих документів закладу вищої освіти;

забезпечує створення у закладі вищої освіти інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну та розумного пристосування;

здійснює контроль за недопущенням привілеїв чи обмежень (дискримінації) за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, сімейного та майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

здійснює контроль за виконанням плану заходів, спрямованих на запобігання та протидію булінгу (цькуванню) в закладі вищої освіти; розглядає скарги про відмову у реагуванні на випадки булінгу (цькування) за заявами здобувачів вищої освіти, їхніх батьків, законних представників, інших осіб та приймає рішення за результатами розгляду таких скарг; сприяє створенню безпечного освітнього середовища в

[58] Вітренко Ю.М., Власова І.В.

закладі вищої освіти та вживає заходів для надання соціальних та психолого-педагогічних послуг здобувачам вищої освіти, які вчинили булінг (цькування), стали його свідками або постраждали від булінгу;

реалізує інші права, передбачені законодавством та установчими документами закладу вищої освіти.

Засновник або уповноважена ним особа не має права втручатися в діяльність закладу вищої освіти, що здійснюється ним у межах його автономних прав, визначених законом та установчими документами.

Засновник або уповноважена ним особа може делегувати окремі свої повноваження органу управління закладу вищої освіти та/або наглядовій (піклувальній) раді закладу вищої освіти.

Засновник має право створювати заклад вищої освіти, що здійснює освітню діяльність на кількох рівнях вищої освіти.

Засновник закладу вищої освіти зобов'язаний:

забезпечити утримання та розвиток матеріально-технічної бази заснованого ним закладу вищої освіти на рівні, достатньому для виконання вимог стандартів вищої освіти та ліцензійних умов;

у разі реорганізації чи ліквідації закладу вищої освіти забезпечити здобувачам вищої освіти можливість продовжити навчання на відповідному рівні освіти;

забезпечити відповідно до законодавства створення в закладі вищої освіти безперешкодного середовища для учасників освітнього процесу, зокрема для осіб з особливими освітніми потребами [59].

[59] Вітренко Ю.М., Власова І.В.

1.3. Основні методологічні інститути, які виступають основою формування механізмів розширення інституціональної (у т.ч. фінансової) автономії закладів вищої освіти

Головним міжнародним формальним інститутом сучасної економіки (головним формальним обмеженням) виступає Система національних рахунків 2008 [60], прийнята ООН, Євростатом, МВФ, ОЕСР, Світовим Банком як «…узгоджений на міжнародному рівні стандартний набір рекомендацій по розрахунку показників економічної діяльності у відповідності до чітких правил ведення рахунків і обміну на макрорівні, заснованих на принципах економічної теорії. Ці рекомендації сформульовані у формі концепцій, визначень, класифікацій і правил ведення рахунків, які складають узгоджений на міжнародному рівні стандарт розрахунку таких показників, як валовий внутрішній продукт (ВВП) – найбільш часто використовуваний індикатор результатів економічної діяльності. Концептуальна основа СНР дозволяє розраховувати і надавати економічні показники у форматі, розробленому для цілей економічного аналізу, прийняття рішень і розробляння економічної політики. Самі рахунки містять в узагальненому вигляді великий обсяг детальної інформації, організованої у відповідності з принципами економічної теорії і баченнями про функціонування економіки. Вони забезпечують всеохоплюючий і детальний звіт про складнощі економічної діяльності, яка здійснюється в країні, а також про взаємодії різних економічних суб'єктів та груп суб'єктів, які здійснюються на ринках або поза ринками. Концептуальна основа СНР містить рахунки, які є:

а) всеохоплюючими щодо усіх видів діяльності і їх наслідків для усіх економічних суб'єктів;

в) взаємоузгодженими, оскільки для виявлення впливу однієї дії на усіх учасників економічних процесів використовуються ідентичні величини та одні й ті ж правила ведення рахунків;

с) інтегрованими, оскільки усі наслідки однієї дії одного суб'єкта обов'язково відображаються в результативних рахунках, включаючи баланс активів і пасивів, в яких відображається вплив дій суб'єктів на вимір багатства» [61].

В СНР положення про інституціональні одиниці та межі їх автономії головним чином викладені у Главі 2: Загальний огляд, В. Концептуальні елементи СНР та Главі 4: Інституціональні одиниці та сектори.

Так, зокрема, у Главі 2: Загальний огляд зазначено, що «Основні одиниці, ідентифіковані в СНР, представляють собою економічні одиниці, які можуть здійснювати повний набір операцій і мають право володіти активами і приймати зобов'язання від свого імені. Ці одиниці називаються інституціональними одиницями. Через те, що вони мають юридичні зобов'язання у зв'язку з їх діяльністю, інституціональні одиниці є центрами прийняття рішень з усіх аспектів економічної поведінки. На практиці деякі інституціональні одиниці контролюються іншими, і таким чином, у таких випадках автономія в прийнятті рішень не є повною і може здійснюватися протягом часу. Юридично незалежне володіння активами і зобов'язаннями і автономна поведінка не завжди співпадають…» [62].

Хочемо привернути увагу до того, що у СНР економічні одиниці і інституціональні одиниці розглядаються як тотожні поняття, і що їх юридична автономія не обов'язково співпадає з їх реальною автономією.

У Главі 4: Інституціональні одиниці і сектори, в якій викладено визначення інституціональних одиниць та метод, за допомогою якого вони групуються в сектори і підсектори, наголошується, що «… вся економіка країни представляє собою повну сукупність усіх резидентських інституціональних одиниць» [63], до якої в обов'язковому порядку включаються ЗВО. Згідно СНР 2008 «Інституціональна одиниця – це економічна одиниця, яка здатна від свого імені володіти активами, брати зобов'язання, брати участь в економічній діяльності і вступати в операції з іншими одиницями. Основні характеристики інституціональних одиниць можуть бути викладені наступним чином:

а. Інституціональна одиниця має право володіти товарами і активами від свого імені; вона може обмінюватися товарами і активами в операціях з іншими інституціональними одиницями;

---

[60] System of National Accounts 2008 (2008 SNA). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf

[61] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку, (Глава 1, Вступ, А. Що таке Система національних рахунків? п.1.1.). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

[62] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку, (Глава 2: Загальний огляд, В. Концептуальні елементи СНР п.2.16.). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

[63] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку, (Глава 4: Інституціональні одиниці і сектори, п. 4.1). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

b. Вона може приймати економічні рішення і брати участь в економічній діяльності, за яку вона несе пряму відповідальність і підзвітна закону;

c. Вона здатна приймати зобов'язання від свого імені, брати зобов'язання іншого роду і зобов'язання, пов'язані з майбутньою діяльністю, а також укладати контракти;

d. Інституціональна одиниця повинна мати повний набір рахунків, включаючи баланс активів і пасивів, або повинна існувати можливість складання змістовного з економічної точки зору набору рахунків, якщо такі будуть потрібні»[64].

Усі інституціональні одиниці поділяються на дві великі групи: окремі фізичні особи або кілька пов'язаних між собою осіб у формі домашніх господарств та юридичні особи, що створені та здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства незалежно від того, які особи або суб'єкти можуть володіти ними чи контролювати їхню діяльність. Університети відносяться до групи «юридичні особи».

Розглядаючи СНР 2008 як головний міжнародний формальний інститут сучасної економіки, вважаємо за необхідне привернути увагу до положення, згідно якого у центрі уваги цієї системи є «…вимірювання виробництва товарів і послуг», при цьому наголошується, що вимірюється не сам процес виробництва, а його результат. З метою забезпечення однакових підходів до вимірювання результатів виробництва конкретними інституціональними одиницями в СНР сформульовані визначення товарів і послуг. Так, зокрема, у Главі 6: Рахунки виробництва викладено наступне визначення послуги: «Послуга є результатом виробничої діяльності, яка змінює стан споживчих одиниць або сприяє обміну продуктами або фінансовими активами… Послуги, які викликають зміни у стані одиниць, не є окремими об'єктами, у відношенні яких можуть бути встановлені права власності. Вони не можуть надаватись з відривом від виробництва. До того часу, коли їх виробництво завершено, вони повинні бути уже надані споживачам» [65].

Зміни у стані одиниць, заради яких споживачі послуг звертаються до виробників, можуть приймати багато різних форм, наведених нижче:

«a) зміни у стані споживчих товарів: виробники працюють безпосередньо з товарами, які належать споживачам, здійснюють їх транспортування, чистку, ремонт або інші види їх трансформації;

в) зміни у фізичному стані окремих осіб: виробник перевозить окремі особи, надає їм місце проживання, забезпечує їх терапевтичним чи хірургічним лікуванням, поліпшує їх зовнішній вигляд;

с) зміни в інтелектуальному стані окремих осіб: виробник надає освіту, інформацію, консультації, розваги або аналогічні послуги, які передбачають особистий безпосередній контакт»[66].

На основі наведеного вище концептуального положення СНР 2008 щодо вимірювання результатів виробництва та визначення послуги як одного з двох таких результатів (з однозначним віднесенням надання послуги освіти до форми за літерою «с»), та враховуючи те, що в міжнародних регуляторах до цього часу не формалізовано відповідне визначення, ми пропонуємо наступне формулювання: *«послуга у сфері вищої освіти як результат економічної діяльності – це освітня діяльність офіційно зареєстрованих інституціональних одиниць (закладів вищої освіти), що вносить зміни в інтелектуальний стан окремої особи, виробляється на замовлення відповідно до визначених в установленому порядку стандартів вищої освіти та можливих додаткових вимог, сформульованих замовником у документі щодо виконання замовлення (договір, угода, контракт тощо), і яка має вартісний вимір».* На наше переконання, саме запропоноване визначення послуги у сфері вищої освіти дозволить вибудувати систему показників для вимірювання та аналізу результатів основного виду економічної діяльності ЗВО як інституціональних одиниць сучасної економіки та стати основою для формування механізмів встановлення меж їх інституціональної автономії.

Серед другорядних видів економічної діяльності, які здійснюються ЗВО і результати яких необхідно вимірювати обов'язково, слід назвати «Послуги щодо наукового дослідження та експериментального розробляння». У зв'язку з тим, що в нормативно-правовій базі ми не знайшли офіційно унормованого визначення, пропонуємо вживати таке формулювання: *«Послуга щодо наукового дослідження та*

---

[64] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку (Глава 4: Інституційні одиниці і сектори, п. 4.2). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

[65] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку (Глава 6: Рахунок виробництва у розділі В Концепція виробництва). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

[66] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку (Глава 6: Рахунок виробництва у розділі В Концепція виробництва п.п. 6.17., 6.18). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

експериментального розроблення як результат економічної діяльності – це науковий або науково-технічний (прикладний) результат офіційно зареєстрованих інституціональних одиниць, продукт, що містить нове наукове знання, зафіксоване на носіях інформації, і що вносить зміни в інтелектуальний стан особи, яка оволоділа цими знаннями, виробленими на замовлення (договір, угода, контракт), або за власною ініціативою, і який має вартісний вимір».

На основі концептуальних засад СНР 2008 міжнародною спільнотою прийнята значна кількість міжнародних документів, які виступають для ЗВО, як інституціональних одиниць сучасної економіки, інститутами, що регулюють межі їх інституціональної автономії, серед яких слід у першу чергу назвати International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC Rev. 4)[67] / Міжнародна стандартна галузева класифікація всіх видів економічної діяльності (МСГКВЕД)[68] та Central Product Classification (CPC Version 2.1.)[69] / Центральна класифікація продуктів (ЦКП).

МСГКВЕД містить Секцію Р. Освіта, Розділ 85. Освіта, клас 8530 Вища освіта, а ЦКП – Розділ 92. Послуги у сфері освіти, 925. Вища освіта, та конкретні вимоги щодо класифікування.

На основі зазначених вище міжнародних класифікацій та прийнятих із урахуванням їх положень аналогічних національних класифікацій ЗВО при офіційній реєстрації як суб'єктів економічної діяльності зобов'язані вказати основний та другорядні види такої діяльності відповідно до кодів і назв, встановлених у МСГКВЕД (ISIC), а звіти про результати виробництва – відповідно до кодів і назв ЦКП (CPC).

На наше переконання, є достатньо підстав для висновку, що межі інституціональної автономії ЗВО у частині здійснення ними економічної діяльності та звітування про результати такої діяльності, жорстко регламентуються відповідними міжнародними та національними інститутами (стандарти та стандартними класифікаціями).

Безпосередньо для освіти, зокрема вищої, основними міжнародними нормативно-правовими актами, які, на наш погляд, містять інституціональні обмеження автономії ЗВО, виступають положення Методології національних рахунків освіти / Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016[70], Міжнародної стандартної класифікації освіти (МСКО 2011)[71] / International Standard Classification of Education (ISCED)[72], Міжнародної стандартної класифікації освіти: області освіти та професійної підготовки (МСКО 2013)[73] / ISCED Fields of Education and Training 2013 (ISCED-F 2013)[74], Регламент комісії (ЄС) № 317/2013 від 8 квітня 2013 «Про внесення змін до Додатків до Регламентів (ЄС) № 1983/2003, (ЄС) № 1738/2005, (ЄС) № 98/2006, (ЄС) № 377/2008 і (ЄС) № 823/2010 стосовно Міжнародної стандартної класифікації освіти [75].

У вступі Методології національних рахунків освіти / Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016[76] наголошується, що її положення «… ґрунтуються на принципі сателітних рахунків, які пов'язані з центральною системою національних рахунків, а це означає обов'язковість дотримання жорстких принципів визначень для забезпечення узгодженості з іншими економічними аналізами. Крім того, хоча національний рахунок освіти передусім призначений слугувати інструментом державного планування, ця методологія розроблена таким чином, щоб сприяти проведенню міжнародних порівнянь … Ця методологія національних рахунків освіти покликана забезпечувати єдину базу понять і принципів і слугувати технічним документом-керівництвом для тих, хто розробляє або прагне запровадити національні рахунки освіти у своїх країнах. … Керуючись єдиною методологією, країни можуть гарантувати, що вони використовують погоджені

[67] Intenational Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC). – URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_4rev4e.pdf

[68] Міжнародна стандартна галузева класифікація усіх видів економічної діяльності (МСГКВЕД). – URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/seriesm_4rev3_1r.pdf

[69] Central Product Classification, Version 2.1. – URL: https://unstats.un.org/unsd/classifications/unsdclassifications/cpcv21.pdf

[70] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. – URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781

[71] Міжнародна стандартна класифікація освіти (МСКО 2011). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-2011-ru.pdf

[72] International Standard Classification of Education (ISCED). – URL: http://uis.unesco.org/en/topic/international-standard-classification-education-isced

[73] Міжнародна стандартна класифікація освіти: області освіти та професійної підготовки (МСКО 2013). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-fields-of-education-training-2013-ru.pdf

[74] ISCED Fields of Education and Training 2013 (ISCED-F 2013). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-fields-of-education-and-training-2013-en.pdf

[75] Регламент комісії (ЄС) № 317/2013 від 8 квітня 2013 «Про внесення змін до Додатків до Регламентів (ЄС) № 1983/2003, (ЄС) № 1738/2005, (ЄС) № 98/2006, (ЄС) № 377/2008 і (ЄС) № 823/2010 стосовно Міжнародної стандартної класифікації освіти. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/984_003-13

[76] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016 (Вступ). – URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781

на міжнародному рівні методи і стандарти для організації фінансової інформації про галузь освіти, водночас надаючи корисні дані для використання всередині країни та в цілях міжнародної статистики»[77].

У Глав1 1. Допоміжний (сателітний) рахунок у системі національних рахунків зазначено, що «…Допоміжні рахунки організовують інформацію відповідно до особливостей певної галузі. Для освіти це означає включення таких аспектів, як освітні рівні та категорії навчальних закладів, а також перелік продукції, яка є характерною для галузі. В рахунках також розмежовуються суб'єкти, які забезпечують фінансування, та суб'єкти виробництва, що дозволяє аналізувати закономірності фінансування та закономірності виробництва в наданні освіти…»[78]. Зазначається також, що «Кількість здобувачів освіти за рівнями освіти та категоріями надавачів освітніх послуг є найбільш важливою нефінансовою інформацією. Здобувачі освіти вважаються бенефіціарами освітніх видатків; вартість у розрахунку на одного здобувача освіти широко використовується в аналізі економіки галузі та повинна розраховуватися як частина національного рахунку освіти»[79].

У Главі 2. Сфера охоплення національного рахунку освіти викладено наступне визначення: «Національний рахунок освіти – це система вимірювання економіки сектору освіти в рамках національної економіки країни з використанням набору статистичних таблиць, які в організований спосіб фіксують фінансові дані галузі. Головною метою є виміряти зусилля, які докладає країна для здобуття знань шляхом своєї «системи освіти». Таким чином, перш ніж здійснювати будь-які заходи такого характеру, необхідно точно визначити сферу охоплення освітньої галузі»[80]. У цій же Главі наголошується, що «Навчальні заклади повинні бути чітко визначені як автономні установи, які мають повну чи часткову юридичну чи фінансову автономію»[81],[82].

Глава 3 Виміри та класифікації містить положення «…ключовим елементом національного рахунку освіти є система класифікації, яка є основою для складання та узагальнення даних про фінансування освіти в єдине логічне ціле. Дані про фінансування освіти зазвичай одержуються з різних джерел із використанням різних класифікацій, що ускладнює узагальнення. Велика частина роботи при складанні національного рахунку освіти полягає в тому, щоб привести ці дані з різних джерел до спільних категорій, які повинні групуватися у виміри[83].

Методологія містить також ряд економічних термінів, які слід використовувати при аналізі економічної діяльності у цій сфері [84]:

- economic transactions – економічні операції;
- transfers – трансферти;
- sources of funds – джерела фінансування;
- financing units – суб'єкти, які надають фінансування;
- financing of activities – фінансування діяльності;
- financing of institutions – фінансування закладів;
- producing units – суб'єкти виробництва;
- production costs – виробничі витрати;
- connected products – супутні продукти;
- activities – діяльність;
- levels of education – рівні освіти»[85].

Вважаємо за доцільне привернути увагу до термінів sources of funds – джерела фінансування та

[77] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016 (Вступ). – URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781

[78] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. (Глава 1. Допоміжний (сателітний) рахунок у системі національних рахунків п.1.1.) – URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781

[79] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. (Глава 1. Допоміжний (сателітний) рахунок у системі національних рахунків п.1.2.) – URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781

[80] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. (Глава 2. Сфера охоплення національного рахунку освіти) – URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781

[81] Виділено нами

[82] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. (Глава 2. Сфера охоплення національного рахунку освіти п.2.2.) – URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781

[83] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. (Глава 3. Виміри та класифікації) – URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781

[84] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. (Глава 3. Виміри та класифікації) – URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781

[85] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. (Глава 3. Виміри та класифікації) – URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781

financing units – фінансуючі суб'єкти; financing of activities – фінансування діяльності; financing of institutions – фінансування закладів, щодо різниці між поняттями «funding» та «financing». Справа у тому, що значна кількість дослідників, на нашу думку, помилково ототожнюють терміни «funding» та «financing», що призводить до певних непорозумінь при аналізі економічної (у тому числі фінансової) діяльності ЗВО та розроблянні пропозицій щодо розширення меж їх автономії. У цьому зв'язку, на наш погляд, автори Методології вдало підкреслили різницю між зазначеними термінами: термін «funding» слід розглядати як процес створення цільових фондів (джерел фінансування), а термін «financing» – процес використання із цільових фондів грошових коштів.

Як зазначено у Главі 1. Міжнародної стандартної класифікації освіти (МСКО 2011)[86], ця класифікація є частиною Міжнародної системи соціальних та економічних класифікацій ООН (до якої входять і Міжнародна стандартна галузева класифікація усіх видів економічної діяльності (ISIC)[87] та Центральна класифікація продуктів (CPC)[88]). Положення МСКО 2011 та МСКО 2013[89] виступають обов'язковими до виконання усіма ЗВО межами їх автономії в частині упорядкування освітніх програм і відповідних кваліфікацій за рівнями й областями вищої освіти. Переконливим свідченням цього можуть слугувати положення Регламенту ЄС № 317/2013 від 8 квітня 2013 р. стосовно МСКО, зокрема «… (3) Міжнародна порівнюваність статистики у галузі освіти вимагає, щоб держави-члени та установи Союзу використовували класифікації освіти, які відповідають переглянутій Міжнародній стандартній класифікації освіти МСКО 2011 … ухваленої державами-членами ЮНЕСКО на 36-й Генеральній Конференції у листопаді 2011 р» та ст. 6 «Регламент застосовується з базисного року, який починається 1 січня 2014… Цей Регламент обов'язковий у повному обсязі та підлягає прямому застосуванню у всіх державах-членах» [90].

До основних міжнародних регуляторів меж автономії ЗВО як одиниць сучасної економіки слід віднести і положення Керівництва зі статистики державних фінансів, 2014 (КСДФ 2014) / Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014) [91], прийняте Міжнародним валютним фондом у 2014 році. Незважаючи на те, що цей документ МВФ не має статусу обов'язкового для окремих країн, усі країни, які мають певні відносини з МВФ, зобов'язані подавати відповідну статистичну інформацію згідно положень зазначеного Керівництва, зокрема щодо фінансування сфери вищої освіти, які викладені в окремому розділі «7094 Вища освіта»[92]. Важливо при цьому наголосити, що концепції та визначення КСДФ 2014 гармонізовані з концептуальними положеннями та визначеннями СНР 2008. Так, зокрема, ідентичними є принципи класифікації інституціональних секторів економіки, визначення інституціональних одиниць, включення до сектору державного управління перш за все бюджетних установ, зайнятих в основному виробництвом і наданням послуг у сфері вищої освіти, різниці між ринковими і неринковими одиницями інституціональними одиницями тощо.

Крім того, у зв'язку з тим, що у структурі фінансових ресурсів сучасних ЗВОзначну питому вагу займають публічні (головним чином державні) кошти, використання яких жорстко регулюються та контролюються суспільством шляхом встановлення відповідних положень у конституціях, законодавстві про державні бюджети, постановах урядів щодо цільового використання бюджетних коштів, на наше переконання, є достатньо підстав розглядати їх теж інституційними межами автономії ЗВО у сфері фінансових відносин.

[86] Міжнародна стандартна класифікація освіти (МСКО 2011). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-2011-ru.pdf
[87] Intenational Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC). – URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_4rev4e.pdf
[88] Central Product Classification, Version 2.1. – URL: https://unstats.un.org/unsd/classifications/unsdclassifications/cpcv21.pdf
[89] Міжнародна стандартна класифікація освіти: області освіти та професійної підготовки (МСКО 2013). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-fields-of-education-training-2013-ru.pdf
[90] Регламент комісії (ЄС) № 317/2013 від 8 квітня 2013 «Про внесення змін до Додатків до Регламентів (ЄС) № 1983/2003, (ЄС) № 1738/2005, (ЄС) № 98/2006, (ЄС) № 377/2008 і (ЄС) № 823/2010 стосовно Міжнародної стандартної класифікації освіти. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/984_003-13
[91] Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). - URL: https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf
[92] Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf

1.4. Статуси ЗВО як юридичних осіб

Одним із основних концептуальних положень СНР 2008 є відносини власності. У СНР розрізняють дві форми власності: юридичну і економічну, при цьому наголошується, «що жодний об'єкт, по відношенню до якого немає юридичного власника, індивідуального чи колективного, не розглядається в СНР»[93]. Згідно СНР 2008: «Юридичним власником об'єктів, таких як товари і послуги, природні ресурси, фінансові активи та зобов'язання є інституціональна одиниця, що має за законом і захищена ним право встановлювати вимоги на отримання економічних вигод, пов'язаних із цими об'єктами»[94], а «Економічний власник об'єктів, таких як товари і послуги, природні ресурси, фінансові активи та зобов'язання – це інституціональна одиниця, яка має право встановлювати вимоги на отримання економічних вигод, пов'язаних із використанням згаданих об'єктів у ході економічної діяльності завдяки прийняттю пов'язаних із цим ризиків»[95].

Принципова різниця між наведеними положеннями полягає у тому, що юридичний власник має право пред'являти вимоги на одержання економічних вигод лише на тій підставі, що він є юридичним власником цих об'єктів, а економічний власник має право пред'являти вимоги на одержання економічних вигод лише тоді, коли він доведе, що економічні вигоди пов'язані з одержанням певних позитивних результатів завдяки певних ризиків економічного власника у ході економічної діяльності. До цього слід додати, що саме зазначена різниця між юридичним власником і економічним власником обумовлює те, що у пошуках оптимальних меж автономії конкретної інституціональної одиниці вирішальною виступає позиція юридичного власника, оскільки саме йому належить право затверджувати статус інституціональної одиниці.

Згідно положень СНР 2008 кожен ЗВО як інституціональна одиниця сучасної економіки, за рішенням юридичного власника повинен бути віднесений до одного із інституціональних секторів. Результати нашого дослідження надали нам достатньо, на наш погляд, підстав для висновку, що з урахуванням особливостей створення юридичним власником та визначених ним умов реалізації продуктів ЗВО може бути віднесений до одного із наступних секторів:

- сектор нефінансових корпорацій;
- сектор державного управління;
- сектор некомерційних організацій (НКО), що обслуговують домашні господарства.

Сектор нефінансових корпорацій.

До сектору нефінансових корпорацій включаються ЗВО зі статусом юридичної особи «нефінансова корпорація», які реалізовують результати основного виду економічної діяльності (послуги у сфері вищої освіти) та результати другорядних видів економічної діяльності за ринковими цінами.

За певних обставин до цього сектору можуть включатися ЗВО зі статусом юридичної особи «некомерційна організація з ринковим виробництвом».

Сектор державного управління.

До сектору державного управління включаються ЗВО:

- зі статусом юридичної особи «бюджетна установа»;
- зі статусом юридичної особи «некомерційна організація (НКО) з ринковим виробництвом»;
- зі статусом юридичної особи «некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом»;
- зі статусом юридичної особи «некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом, яка контролюється державою».

Сектор некомерційних організацій (НКО), які обслуговують домашні господарства.

До цього сектору включаються ЗВО зі статусом юридичної особи «некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом, які обслуговують домашні господарства».

На наше переконання, належність конкретного ЗВО до відповідного сектору економіки країни, що фінансується органами державного управління, виступає однією із основ для формування конкретних механізмів та інструментів регулювання меж інституціональної автономії ЗВО.

В контексті розгляду проблем інституціональної автономії ЗВО вважаємо за необхідне привернути окрему увагу до положень Глави 4: Інституціональні одиниці і сектори, частини С. Некомерційні організації та

---

[93] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку п.3.22. – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

[94] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку (Гл.3, В. Запаси, 2. Власність, п. 3.21). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

[95] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку (Гл.3, В. Запаси, 2. Власність, п. 3.26). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

Глави 23: Некомерційні організації СНР 2008[96], яких не було у попередній СНР 1993, але які повинні, на наше переконання, бути враховані при формуванні інституціональної автономії ЗВО.

Згідно положень СНР 2008 «Некомерційні організації – це юридичні особи або громадські організації, створені з метою виробництва товарів і послуг, чий статус не дозволяє їм бути джерелом доходу, прибутку або іншої фінансової вигоди для одиниць, які їх заснували, контролюють або фінансують. На практиці їх виробнича діяльність повинна мати певний прибуток або збиток, але любий прибуток, який вони, можливо, отримають, не може бути присвоєний іншою інституціональною одиницею. Статут організації, у відповідності до якого вони були засновані, складений таким чином, що інституціональні одиниці, які їх контролюють або керують ними, не мають права на частку прибутку або іншого доходу, який вони одержують. На цій підставі вони часто звільняються від оподаткування»[97].

Основні характеристики НКО представлені наступним чином:

«a. Більшість НКО є юридичними асоціаціями, створеними відповідно до законодавства, і діяльність яких визначається незалежною від фізичних осіб, корпорацій і органів державного управління, які їх створюють, фінансують, контролюють або управляють ними. Цілі НКО зазвичай формулюються у статуті або інших аналогічних документах, складених на момент їх заснування.

в. …

с. У НКО не існують акціонери з вимогами щодо прибутку чи капіталу НКО. Їх члени не мають права на одержання частки прибутку, який надійшов від виробничої діяльності НКО, увесь прибуток належить НКО.

d. …

е. Термін «некомерційна організація» пов'язується з тим фактом, що члени асоціації, яка контролює НКО, не мають права одержувати які-небудь фінансові вигоди від її операцій і не можуть присвоювати любий прибуток, який НКО, можливо, отримує. Це не означає, що НКО не може мати прибуток від своєї виробничої діяльності[98].

В СНР 2008 НКО поділяються на НКО, які здійснюють ринкове виробництво і НКО, які здійснюють неринкове виробництво. СНР 2008 містить положення, в яких прямо зазначається, за яких умов ЗВО можуть здійснювати економічну діяльність у статусі НКО з ринковим виробництвом: «Ринкові виробники – це виробники, випуск яких, або більша його частина, продається за економічно значимими цінами, тобто, за цінами, які здійснюють суттєвий вплив на кількість продукції, яку покупець хоче придбати. Школи, коледжі, університети, клініки, лікарні і інш. є НКО, які здійснюють ринкове виробництво, якщо вони одержують платежі, які відображають їх витрати на виробництво і які достатньо високі, щоб суттєво впливати на попит на їх послуги. У результаті виробничої діяльності цих одиниць повинні бути прибуток або збиток. Любий прибуток повинен залишатися у розпорядженні НКО, оскільки їх статус не дозволяє передавати його іншим одиницям. З іншого боку, через їх статус некомерційної організації вони можуть одержувати додаткові кошти від пожертв, які можуть надавати окремі особи, корпорації або органи державного управління. Таким чином, вони можуть передавати активи, які можуть приносити значні доходи від власності на додаток до доходів від платежів за послуги, що дозволяє їм брати платежі нижче середньої величини витрат. Однак вони повинні розглядатися ринковими виробниками, поки платежі за їх послуги визначаються, головним чином, витратами на виробництво, і вони достатньо високі, щоб здійснювати суттєвий вплив на попит. Такі НКО не є благодійними організаціями, їх ціль часто полягає в наданні освітніх, медичних та інших послуг високої якості, використовуючи дохід від пожертв і дарувань для того, щоб просто дещо знизити високі ціни за їх послуги»[99].

У СНР 2008 передбачена можливість для ЗВО здійснювати свою діяльність і у статусі НКО, зайнятих неринковим виробництвом. НКО, як неринкові виробники – «…це такі виробники, які надають більшу частину

[96] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку (Глави 4: Інституційні одиниці і сектори, частини С. Некомерційні організації та Глави 23: Некомерційні організації). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

[97] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку (Гл.4, Інституційні одиниці і сектори, С. Некомерційні організації, п. 4.83). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

[98] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку (Гл.4, Інституційні одиниці і сектори, С. Некомерційні організації, п. 4.85). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

[99] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку (Гл.4, Інституційні одиниці і сектори, С. Некомерційні організації п.2.). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

свого випуску іншим одиницям безоплатно або за економічно незначними цінами. Таким чином, НКО, які зайняті переважно неринковим виробництвом, можуть бути ідентифіковані не тільки тому, що вони не можуть забезпечити фінансової вигоди одиницям, які ними управляють і фінансують їх, але також через те, що вони повинні використовувати принципово інші джерела одержання надходжень, які відрізняються від виручки від послуг для відшкодування їх витрат на виробництво або фінансування інших видів діяльності. Основними джерелами їх фінансування можуть бути регулярні внески по підписці, які сплачуються членами асоціації, яка контролює їх, або пожертви від третіх сторін, включаючи органи державного управління, а також доходи від власності».

НКО, зайняті, головним чином, неринковим виробництвом, поділяються на дві групи: ті НКО, які контролюються органами державного управління, і ті, які не контролюються органами державного управління. Перші відносяться до сектору державного управління. Другі називаються «некомерційними організаціями, які обслуговують домашні господарства», (НКДОГ), і утворюють окремий інституціональний сектор.

Контроль над НКО визначається як можливість визначати загальну політику або програму НКО. Усі НКО, віднесені до сектору державного управління, повинні зберігати їх статус НКО у статистичних звітах для сприяння аналізу всієї сукупності НКО. Для визначення того, чи контролюється НКО органами державного управління, слід розглянути наступних п’ять показників контролю:

«а. Призначення керівників. Органи державного управління можуть мати право призначити керівників для управління НКО у відповідності до статуту НКО або іншими засадничими документами.

в. Інші положення регламентуючих документів. Регламентуючий документ може включати положення, що не відносяться до призначення керівників, які фактично дають можливість органам державного управління визначати важливі аспекти загальної політики або програми НКО. Наприклад, такий документ може визначати функції, цілі або інші аспекти діяльності НКО, що робить питання при призначення керівників менш важливим або взагалі не суттєвим. Регламентуючий документ може також надати органами державного управління право відкликати ключових керівників або накладати вето на запропоновані призначення, вимагати попереднього схвалення урядом бюджету або методів фінансування, або попереджувати зміни у статуті НКО, саморозпуск або припинення відносин з органами державного управління без їх відома.

с. Контрактні угоди. Існування контрактних угод між органами державного управління і НКО може дати можливість органам державного управління визначити важливі аспекти загальної політики НКО або її програми. До тих пір, поки НКО у кінцевому рахунку може суттєвим способом визначати свою політику або програму, тобто буде здатна відмовлятись від контрактної угоди і приймати відповідні наслідки або приймати рішення при зміні статуту або самоліквідації не одержуючи схвалення органів державного управління, крім того, яке передбачене загальними принципами регулювання, вона не буде розглядатися як одиниця, що контролюється органами державного управління.

d. Ступінь фінансування. НКО, яка, в основному, фінансується органами державного управління, може контролюватися органами державного управління. У принципі, якщо НКО зберігає можливість в значній мірі визначати свою політику і програму так, як це описано в попередньому показнику, тоді вона не буде розглядатися як одиницею, яка контролюється органами державного управління.

е. Схильність до ризику. Якщо органи державного управління відкрито визнають себе схильними до всіх або значній частині ризиків, пов'язаних із діяльністю НКО, то це означає наявність контролю. Критерії ті ж самі, які описані для двох попередніх показників.

Один показник може бути достатнім для встановлення наявності контролю у ряді випадків, але в інших випадках ряд показників, взятих у сукупності, може свідчити про наявність контролю. Рішення, основане на повній сукупності всіх показників, буде безальтернативно носити характер експертного судження»[100].

На наше переконання, у наведених вище положеннях СНР 2008 достатньо аргументовано викладена можливість перебувати ЗВО як у статусі НКО, які здійснюють ринкове виробництво, так і у статусі НКО, які здійснюють неринкове виробництво і на цій підставі значно розширити межі їх інституціональної автономії.

Вважаємо також за доцільне розглянути в контексті статусів ЗВО як юридичних осіб термін «заклад». Згідно СНР 2008 «Заклад – це підприємство або частина підприємства, яке знаходиться в одному місці і яке

[100] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку (Гл.4, Інституційні одиниці і сектори, С. Некомерційні організації п.п. 4.90, 4.91, 4.92). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

зайняте тільки одним видом виробничої діяльності або в якому на основний вид діяльності припадає переважна частка доданої вартості»[101].

[101] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку (п. п. 5.2, 5.14). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

1.5. Інституціональна автономія ЗВО як суб'єктів сучасної економіки

Глосарій СНР 2008 не містить окремого визначення автономії інституціональних одиниць як суб'єктів сучасної економіки. На нашу думку, це пояснюється тим, що автономія суб'єктів економіки у цьому міжнародному стандарті розглядається не окремою обов'язковою складовою економічних відносин, а в контексті однієї із основних їх складових – права власності; право володіти товарами і активами від свого імені та обмінюватися ними в операціях з іншими інституціональними одиницями; право приймати економічні рішення, за які інституціональна одиниця несе пряму відповідальність згідно закону; право приймати зобов'язання від свого імені; приймати зобов'язання пов'язані з майбутньою діяльністю, і заключати контракти. У Главі 4: Інституціональні одиниці і сектори, розділі 3. Власність і контроль корпорацій зокрема зазначено, що «В принципі, інституціональні одиниці не обов'язково повинні бути автономними, але вони обов'язково повинні бути відповідальні і підзвітні за дії, які вони реалізовують»[102].

У Главі 23: Некомерційні організації щодо автономії ЗВО як інституціональних одиниць, викладено наступне положення: «Університети як і інші освітні заклади, можуть бути як НКО, так і державними закладами або тими, що одержують прибуток корпораціями. Відрізнити НКО від державних закладів особливо важко, оскільки організації обох цих видів можуть одержувати, прямо або публічно, суттєві обсяги державної допомоги і оскільки організації обох цих видів можуть одержувати, прямо або побічно, суттєві обсяги державної допомоги і оскільки навіть державні установи можуть володіти значною автономією»[103]. На нашу думку, автори СНР 2008 небезпідставно розглядають автономію інституціональних одиниць не як окремий, чітко визначений обов'язковий механізм їх діяльності, а як певну сукупність механізмів та інструментів, вплив яких на їх автономію залежить перш за все від інституціонального статусу, одержаного при заснуванні.

У Методології національних рахунків освіти ЮНЕСКО, 2016[104] безпосередньо проблеми автономії закладів освіти, зокрема й вищої, не розглядаються, і серед визначень економічних термінів, які слід вживати при аналізі економічної діяльності закладів освіти, визначення терміну «автономія закладів освіти» відсутнє. Натомість у Главі 2 Сфера охоплення національних рахунків освіти зазначено, що «Навчальні заклади повинні бути чітко визначені як автономні установи, які мають повну чи часткову юридичну чи фінансову автономію» (виділено нами)[105], при цьому відповідна конкретизація розуміння «юридичної» чи «фінансової» автономії закладів не викладена.

На основі здійсненого нами аналізу положень сучасної економічної теорії, Системи національних рахунків 2008 (СНР 2008), відповідних міжнародних стандартних економічних та соціальних класифікацій вважаємо за доцільне взяти за основу впровадження інституціональної автономії ЗВО в умовах сучасної економіки наступне визначення: Інституціональна автономія ЗВО як інституціональної одиниці сучасної економіки – це сукупність механізмів та інструментів, які здатні регулювати здійснення ЗВО усіх видів його діяльності в межах, встановлених міжнародними та національними нормативно-правовими актами (формальними інститутами), з метою підвищення ефективності використання активів[106]* ЗВО. Основними ознаками інституціональної автономії ЗВО є:

- право володіти товарами і активами від свого імені та обмінюватися товарами і активами в операціях з іншими інституціональними одиницями;

- право приймати економічні рішення і здійснювати економічну діяльність, за результати якої несе пряму відповідальність згідно закону;

---

[102] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку (Гл.4, Інституційні одиниці і сектори, С. Некомерційні організації п.4.69). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

[103] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку (Гл.23, Некомерційні організації). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

[104] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016 (Методологія національних рахунків освіти, ЮНЕСКО 2016). – URL: http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/4792

[105] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016 (Методологія національних рахунків освіти, ЮНЕСКО 2016, Глава 2. Сфера охоплення національних рахунків). – URL: http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/4792

[106] *Актив університету - це накопичений запас вартості, який приносить економічну вигоду або ряд економічних вигод, економічному власнику університету як наслідок володіння ним або використання його протягом певного періоду часу. Це засіб, що дозволяє переносити вартість від одного звітного періоду до іншого (Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку (п.п. 3.5, 3.30, 10.8, 11.3). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

- право приймати зобов’язання від свого імені на виробництво послуг у сфері вищої освіти (результату основного виду економічної діяльності), послуг щодо наукових досліджень та експериментальних розроблянь та виробництво товарів і послуг інших другорядних видів економічної діяльності і укладати відповідні контракти;

- складання ЗВО повного набору рахунків, включаючи баланс активів і пасивів, або забезпеченню можливості складати змістовний з економічного погляду набір рахунків, якщо це знадобиться;

- право використання доходу (прибутку), одержаного ЗВО у юридичному статусі нефінансової корпорації або некомерційної організації (НКО).

1.6. Основні механізми та інструменти регулювання меж інституціональної автономії ЗВО

Виходячи з положення Д. Норта, сформульованого у Нобелівській лекції, що «Інститути – це обмеження, а …механізми, … дозволяють контролювати їх дотримання»[107], та положень СНР 2008 щодо контролю за діяльністю некомерційних організацій (НКО)[108] ми пропонуємо наступні основні механізми та інструменти, які, на наше переконання, дозволять оптимально регулювати та контролювати обмеження інституціональної автономії ЗВО:

- механізм інституціоналізації ЗВО;
- механізм реалізації прав юридичного та економічного власників ЗВО;
- механізм стандартизації діяльності ЗВО;
- механізм регулювання соціально-трудових відносин учасників діяльності ЗВО;
- механізм фондування та фінансування діяльності ЗВО;
- механізм вимірювання результатів діяльності ЗВО.

Механізм інституціоналізації ЗВО

Основним інструментом механізму інституціоналізації ЗВО як інституціональної одиниці сучасної економіки виступає віднесення ЗВО юридичним власником до одного із інституціональних секторів економіки: сектор нефінансових корпорацій; сектор державного управління; сектор некомерційних організацій (НКО), що обслуговують домашні господарства. Належність ЗВО до того чи іншого інституціонального сектору економіки обумовлює суттєві відмінності меж його інституціональної автономії.

Механізм реалізації прав юридичного та економічного власників ЗВО

Основними інструментами механізму реалізації прав юридичного власника ЗВО можуть бути:

- визнання юридичною особою;
- визначення статусу:
    - нефінансова корпорація сектору нефінансових корпорацій;
    - некомерційна організація (НКО) з ринковим виробництвом сектору нефінансових корпорацій;
    - некомерційна організація (НКО) з ринковим виробництвом, яка контролюється державою і відноситься до сектору державного управління;
    - некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом сектору державного управління;
    - некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом, яка контролюється державою і відноситься до сектору державного управління;
    - некомерційна організація, що обслуговує домашні господарства;
- затвердження статуту ЗВО з урахуванням його статусу як юридичної особи;
- затвердження порядку формування складу та повноважень Наглядової ради ЗВО;
- призначення керівництва ЗВО (ректор, головний бухгалтер,..);
- затвердження порядку формування повного набору рахунків, уключаючи баланс активів і пасивів, та складання змістовного набору рахунків у разі необхідності для аналізу ефективності діяльності ЗВО;
- встановлення меж права економічного власника ЗВО володіти товарами і активами від свого імені та права обмінюватися товарами і активами при операціях з іншими інституціональними одиницями;
- визначення переліку випадків здатності економічного власника приймати від свого імені зобов'язання та укладати контракти без погодження з Наглядовою Радою;
- затвердження фінансових планів (кошторисів) ЗВО;
- затвердження основного та другорядних видів економічної діяльності ЗВО відповідно до положень міжнародних та національних класифікацій видів економічної діяльності;

[107] Норт Дуглас. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Перевод на русский язык: А. Н. Нестеренко. – М., 1997. // Электронная публикация: Центр гуманитарных технологий. – 07.09.2013. – URL: https://gtmarket.ru/laboratory/basis/6310

[108] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку (п.п. 4.90, 4.91, 4.92). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

- затвердження найменувань продуктів (товарів і послуг), які може виробляти ЗВО відповідно до положень міжнародних та національних класифікаторів продукції та послуг;

- затвердження порядку формування юридичним власником ЗВО завдань (замовлень) на виробництво послуг у сфері вищої освіти та інших товарів і послуг, обов'язкових до виконання економічним власником;

- визначення обсягів вимог щодо одержання певних економічних вигод, пов'язаних з результатами економічної діяльності ЗВО, юридичним та економічним власниками;

- затвердження порядку використання доходу (прибутку), одержаного ЗВО у статусі нефінансової корпорації або некомерційної організації (НКО).

Основними інструментами механізму реалізації прав економічного власника ЗВО можуть бути:

- розробляння, прийняття на загальних зборах трудового колективу та ухвалення з юридичним власником колективного договору;

- вибори ректора;

- утворення Вченої Ради;

- утворення робочих та дорадчих структур (ректорат, деканати, адміністративна рада, приймальна комісія тощо;

- призначення керівників структурних підрозділів;

- утворення органів громадського самоврядування;

- утворення органів студентського самоврядування;

- формування та узгодження з юридичним власником вимог на одержання економічних вигод, пов'язаних з використанням товарів і послуг, активів і зобов'язань у ході здійснення конкретних видів економічної діяльності завдяки прийняттю пов'язаних із цим ризиків.

Механізм стандартизації діяльності ЗВО

На основі СНР 2008 – головного стандарту сучасної економіки – сформовано міжнародне сімейство економічних і соціальних класифікацій ООН (United Nation Inventory of Classification) і затверджених Статистичною комісією ООН та іншими провідними міжнародними організаціями (зокрема, Міжнародним валютним фондом, Міжнародною організацією праці, ЮНЕСКО, Європейським Союзом). Практично усі міжнародні класифікації (класифікатори) містять положення щодо сфери вищої освіти, які виступають обов'язковими обмеженнями при організації видів діяльності ЗВО та які мають бути враховані при встановленні меж його інституціональної автономії.

Основними інструментами механізму стандартизації діяльності ЗВО можуть бути:

- стандартна класифікація ЗВО як інституціональної одиниці;

- стандартна класифікація видів економічної діяльності;

- стандартна класифікація продуктів (товарів і послуг), які виробляються ЗВО;

- стандартна класифікація рівнів, галузей знань та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти;

- класифікація професійних стандартів, кваліфікаційних вимог, кваліфікаційних профілів;

- вимоги Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи (ЄКТС) / European Community Course Credit Transfer System (ECTS)[109];

- вимоги щодо заповнення переглянутого Додатоку до диплома, з рекомендацією щодо його прийняття в ідентичній формі у відповідних рамках Лісабонської Конвенції про визнання та Europass[110], [111];

- стандартна класифікація видатків державного та місцевих бюджетів на виробництво і надання послуг у сфері вищої освіти (основний вид економічної діяльності ЗВО) та другорядних видів економічної діяльності;

- стандарти ведення бухгалтерського та статистичного обліків.

Механізм регулювання соціально-трудових відносин учасників діяльності ЗВО

---

[109] Про затвердження Порядку нарахування кредитів ЄКТС за результатами професійного навчання Наказ Національного агентства України з питань Державної служби № 226-19 від 12.12.2019. – URL: *https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1288-19*

[110] Про внесення змін до наказу Міністерства освіти і науки України від 12 травня 2015 року № 525. – URL:*https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0964-16*

[111] Про затвердження форм документів про вищу освіту (наукові ступені) державного зразка та додатків до них, зразка академічної довідки. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0551-15

Сфера соціально-трудових відносин учасників діяльності ЗВО є найбільш інституціоналізованою через наявність великої кількості положень щодо захисту прав людини на належні умови здобуття вищої освіти та на належні умови праці співробітників ЗВО, які сформульовані у міжнародних та національних нормативно-правових актах (ЮНЕСКО, МОП, ЄС, конституціях, законах), які є обов'язковими до виконання, і на цій підставі виступають формальними межами інституціональної автономії ЗВО.

Основними інструментами механізму регулювання соціально-трудових відносин учасників діяльності ЗВО можуть бути:

- розробляння та прийняття колективного договору між трудовим колективом ЗВО та юридичним власником ЗВО щодо регулювання соціально-трудових відносин;
- формування на основі положень міжнародних та національних нормативно-правових актів (зокрема, Міжнародна стандартна класифікація занять, Європейська класифікація професій, навичок та кваліфікацій) вимог до співробітників ЗВО;
- формування системи організації праці та обліку відпрацьованого часу співробітниками ЗВО;
- формування системи оплати праці співробітникам ЗВО з урахуванням офіційно встановлених мінімальних рівнів;
- формування системи преміювання працівників ЗВО.

Механізм фондування та фінансування діяльності ЗВО

Значна питома вага публічних коштів у структурі фінансових ресурсів сучасних ЗВО, використання яких жорстко регулюється і контролюється суспільством положеннями конституцій, законів про державний бюджет тощо (інститути, що містять конкретні, обов'язкові до виконання обмеження), обумовлює віднесення механізму фондування та фінансування діяльності ЗВО до основних щодо формування меж їх автономії.

Фондування (funding) ми розглядаємо як процес створення та формування на основі руху грошових коштів певних їх цільових фондів із метою забезпечення цільового використання грошових коштів при виробництві товарів і послуг. Фондування є першим етапом фінансування, на якому можуть формуватись загальний фонд, спеціальний фонд, стабілізаційний фонд, фонд заробітної плати, стипендіальний фонд, фонд соціальної допомоги, інвестиційний фонд, фонд ендавменту та інші.

Фінансування (financing) – процеси створення на основі руху грошових коштів цільових фондів та процеси їх використання з метою контрольованого забезпечення виробництва товарів і послуг.

У Методології національних рахунків освіти, ЮНЕСКО 2016, наведено наступні визначення[112]: sources of funds – джерела фінансування; financing units – суб'єкти, які надають фінансування; financing of activities – фінансування діяльності; financing of institutions – фінансування закладів.

Основними інструментами механізму фондування та фінансування діяльності ЗВО, які здатні регулювати межі їх автономії, можуть бути:

- розроблення та затвердження порядку створення, формування та використання коштів цільових фондів;
- розроблення та затвердження порядку складання фінансового плану (кошторису) та внесення змін до нього;
- розроблення та затвердження порядку ведення бухгалтерського обліку та складання звітів;
- розроблення та затвердження порядку ціноутворення на вироблені товари і послуги;
- розроблення та затвердження порядку здійснення реалізації вироблених товарів і послуг;
- розроблення та затвердження порядку здійснення закупівель товарів і послуг;
- розроблення та затвердження порядку залучення кредитів для забезпечення діяльності ЗВО;
- розробляння та затвердження порядку використання доходу (прибутку), одержаного ЗВО у статусі нефінансової корпорації або некомерційної організації (НКО).

Механізм вимірювання результатів діяльності університету

Як зазначалося вище, у центрі СНР 2008 – «вимірювання виробництва товарів і послуг»[113], при цьому

[112] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. (Глава 3. Виміри та класифікації). – URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781

[113] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку, (гл.1 Вступ, п.1.6.). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

«…усі вироблені товари і послуги повинні бути такими, щоб їх можна було продати на ринку…»[114]. У цьому зв'язку діяльність ЗВО як інституціональної одиниці сучасної економіки визначається перш за все обсягами вироблених та реалізованих продуктів (товарів і послуг), обсягами валової доданої вартості (ВДВ), які включаються до обсягів валового внутрішнього продукту (ВВП) країни. Крім того, у Комюніке Конференції Міністрів європейських країн, відповідальних за сферу вищої освіти, Лондон, 16-19 травня 2007 року[115], серед пріоритетів на 2009 рік названо необхідність «соціального виміру» (Social Dimension) ефективності результатів діяльності сфери вищої освіти. На наше переконання позитивні значення вимірюваних результатів діяльності ЗВО мають бути вагомими (можливо, навіть основними) складовими визначення його місця серед інших ЗВО і вагомою підставою для розширення або звуження меж його автономії.

Основними інструментами механізму вимірювання результатів діяльності ЗВО мають бути розрахунки та порівняльний аналіз наступних кількісних та вартісних показників:

- Показники результатів основного виду економічної діяльності за кодом Класифікації видів економічної діяльності ДК 009:2010 (КВЕД ДК 009:2010)[116] 85.42 «Вища освіта» та за кодом Державного класифікатору продукції та послуг ДК 016-2010 (ДКПП)[117] 85.42 «Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня» (Основний вид економічної діяльності інституціональної одиниці характеризується тим, що створена основним видом додана вартість більша доданої вартості любого іншого виду економічної діяльності, які здійснюються ЗВО);

- Питома вага обсягу валової доданої вартості, виробленої при наданні послуг у сфері вищої освіти університетського рівня, як основного виду економічної діяльності ЗВО, у загальному обсязі валової доданої вартості, виробленої ЗВО як результат основного та другорядних видів економічної діяльності, %; Позитивне значення цього показника виступає єдиною підставою для класифікації ЗВО інституціональною одиницею виду економічної діяльності «Освіта» і є головною межею автономії ЗВО.

- Кількість осіб, які одержали послуги на першому рівні вищої освіти і здобули ступінь бакалавра у 20… році, осіб:

з них:

- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок усіх публічних коштів (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів фізичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями).

- Кількість осіб, які одержали послуги на другому рівні вищої освіти і здобули ступінь магістра у 20… році осіб:

з них:

- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок усіх публічних коштів (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів фізичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями).

- Кількість осіб, які одержали послуги на третьому рівні вищої освіти і здобули ступінь доктора філософії / доктора мистецтв у 20… році осіб:

з них:

- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок усіх публічних коштів (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів фізичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями).

- Питома вага осіб, які одержали послуги на першому рівні вищої освіти і здобули ступінь бакалавра у 20… році у загальній кількості таких осіб у країні (регіоні) %:

з них:

[114] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку, (гл.1 Вступ, п.1.40). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

[115] London Communiqué «Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world», 18 May 2007. – URL: http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2007_London_Communique_English_588697.pdf

[116] Класифікатор видів економічної діяльності / національний класифікатор України. – URL: http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10/page

[117] Державний класифікатор продукції та послуг ДК 016-2010. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v457p609-10/paran6#n6

- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок усіх публічних коштів (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів фізичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями).

- Питома вага осіб, які одержали послуги на другому рівні вищої освіти і здобули ступінь магістра у 20… році у загальній кількості таких осіб у країні (регіоні) %:

з них:
- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок усіх публічних коштів (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів фізичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями).

- Питома вага осіб, які одержали послуги на третьому рівні вищої освіти і здобули ступінь доктора філософії / доктора мистецтв у 20… році у загальній кількості таких осіб у країні (регіоні) %:

з них:
- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок усіх публічних коштів (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів фізичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);

Порівняльний аналіз зазначених показників конкретного ЗВО з аналогічними показниками інших ЗВО дозволить визначити його безпосередній вклад у виконанні головної функції сфери вищої освіти – забезпечення права громадян на вищу освіту (соціальний вимір ефективності результатів діяльності сфери вищої освіти).

- Обсяги реалізації послуг у сфері вищої освіти університетського рівня на першому рівні (ступінь бакалавр) за весь період нормативного (повного) терміну навчання (20… - 20… навчальні роки) тим особам, які здобули цей ступінь у 20… році, тис. грошових одиниць:

з них:
- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок усіх публічних коштів (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів фізичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями).

- Обсяги реалізації послуг у сфері вищої освіти університетського рівня на другому рівні (ступінь магістр) за весь період нормативного (повного) терміну навчання (20… - 20… навчальні роки) тим особам, які здобули цей ступінь у 20… році, тис. грошових одиниць:

з них:
- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок усіх публічних коштів (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів фізичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями).

- Обсяги реалізації послуг у сфері вищої освіти університетського рівня на третьому рівні (ступінь доктора філософії / доктора мистецтв) за весь період нормативного (повного) терміну навчання (20… - 20… навчальні роки) тим особам, які здобули цей ступінь у 20… році, тис. грошових одиниць:

з них:
- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок усіх публічних коштів (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів фізичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями).

Зазначені показники характеризують вартісний вимір обсягу реалізації послуг у сфері вищої освіти університетського рівня як кінцевого результату основного виду економічної діяльності ЗВО та виступають основою для розрахунку вартості послуг у сфері вищої освіти.

- Середня вартість послуги у сфері вищої освіти університетського рівня на першому рівні (ступінь бакалавр) за весь період нормативного (повного) терміну навчання (20… - 20… навчальні роки), яка була

надана особі, що здобувала цей ступінь у 20…році, тис. грошових одиниць:

з них:

- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок усіх публічних коштів (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів фізичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);

- Середня вартість послуги у сфері вищої освіти університетського рівня на другому рівні (ступінь магістр) за весь період нормативного (повного) терміну навчання (20… - 20… навчальні роки), яка була надана особі, що здобувала цей ступінь у 20…році, тис. грошових одиниць:

з них:

- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок усіх публічних коштів (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів фізичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями).

- Середня вартість послуги у сфері вищої освіти університетського рівня на третьому рівні (ступінь доктора філософії / доктора мистецтв) за весь період нормативного (повного) терміну навчання (20… - 20… навчальні роки), яка була надана особі, що здобувала цей ступінь у 20…році, тис. грошових одиниць:

з них:

- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок усіх публічних коштів (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів фізичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями).

Порівняльний аналіз зазначених показників конкретного ЗВО з аналогічними показниками інших ЗВО має стати основою розрахунків ефективності використання активів ЗВО та вагомою підставою для розширення або звуження меж його автономії.

- Питома вага осіб, які працевлаштувалися за одержаною кваліфікацією протягом шести місяців після здобуття ступеня бакалавр у 20… році, у загальній кількості осіб, які здобули ступінь бакалавр у цьому році, %:

з них:

- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок усіх публічних коштів (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів фізичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями).

- Питома вага осіб, які працевлаштувалися за одержаною кваліфікацією протягом шести місяців після здобуття ступеня магістр у 20… році, у загальній кількості осіб, які здобули ступінь магістр у цьому році, %:

з них:

- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок усіх публічних коштів (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів фізичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями).

- Питома вага осіб, які працевлаштувалися за одержаною кваліфікацією протягом шести місяців після здобуття ступеня доктор філософії / доктор мистецтв у 20… році, у загальній кількості осіб, які здобули ступінь доктор філософії / доктор мистецтв у цьому році, %:

з них:

- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок усіх публічних коштів (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями);
- за рахунок коштів фізичних осіб (у тому числі: за галузями (областями) знань; спеціальностями).

Порівняльний аналіз запропонованих показників конкретного ЗВО з аналогічними показниками інших ЗВО може бути одним із основних для вимірювання якості послуг у сфері вищої освіти університетського рівня та ефективності результатів діяльності ЗВО (соціальний вимір ефективності результатів діяльності ЗВО) і підставою для розширення або звуження меж його автономії.

Серед інструментів механізму результатів другорядних видів економічної діяльності ЗВО вважаємо за необхідне обов'язково розраховувати та здійснювати порівняльний аналіз наступних показників послуг щодо наукового дослідження та експериментального розробляння:

- Кількість послуг щодо наукового дослідження та експериментального розроблення, завершених у 20…році, одиниць:

З них:

- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі у розрізі класифікаційних групувань);
- за рахунок публічних коштів (у тому числі у розрізі класифікаційних угрупувань);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі у розрізі класифікаційних угрупувань);

…

- обсяги реалізації послуг щодо наукового дослідження та експериментального розробляння, завершених у 20… році, тис. грошових одиниць;

З них:

- за рахунок усіх джерел фінансування (у тому числі у розрізі класифікаційних групувань);
- за рахунок публічних коштів (у тому числі у розрізі класифікаційних угрупувань);
- за рахунок коштів юридичних осіб (у тому числі у розрізі класифікаційних угрупувань).

Вимірювання та порівняльний аналіз результатів інших другорядних видів економічної діяльності, які здійснюються ЗВО (зокрема, таких як «Послуги видавничі», «Послуги готелів і подібних засобів тимчасового розміщення», «Послуги щодо соціальної допомоги без проживання, інші…) повинні здійснюватись згідно до відповідних методичних керівництв та рекомендацій, розроблених відповідними інституціональними органами державного управління.

Крім зазначених вище конкретних показників вимірювання результатів видів економічної діяльності ЗВО вважаємо за доцільне розраховувати та здійснювати порівняльний аналіз наступних узагальнених показників, зокрема:

- загальний обсяг реалізації продуктів (товарів і послуг) у 20… році усіма видами економічної діяльності, тис. грошових одиниць;
- загальний обсяг виробленої валової доданої вартості у 20… році усіма видами економічної діяльності, тис. грошових одиниць;
- загальний обсяг реалізації продуктів (товарів і послуг) у 20… році усіма видами економічної діяльності на одного працівника, тис. грошових одиниць;
- загальний обсяг виробленої валової доданої вартості у 20… році усіма видами економічної діяльності на одного працівника, тис. грошових одиниць;
- обсяги доходу (прибутку), не розподіленого на початок 20… року ЗВО у статусі нефінансової корпорації або НКО, тис. грошових одиниць;
- обсяги доходу (прибутку), одержаного ЗВО у статусі нефінансової корпорації або НКО у 20… році, тис. грошових одиниць;
- обсяги використання доходу (прибутку) ЗВО у статусі нефінансової корпорації або НКО у 20… році, тис. грошових одиниць;
- обсяги коштів фонду ендавменту на початок 20… року, тис. грошових одиниць;
- обсяги надходжень до фонду ендавменту у 20… році, тис. грошових одиниць;
- обсяги використання коштів фонду-ендавменту у 20… році, тис. грошових одиниць.

Висновки та рекомендації

1. Діяльність сучасних ЗВО регулюється великою кількістю міжнародних та національних нормативно-правових актів, які містять обов'язкові до виконання положення і виступають формальними обмеженнями їх інституціональної автономії.

2. У сучасній економіці ЗВО є невід'ємною складовою сукупності усіх інституціональних одиниць країни, які здійснюють свою економічну діяльність відповідно до стандартних економічних класифікацій видів економічної діяльності та продукції і послуг, положення яких є обов'язковими і безальтернативними при формуванні меж інституціональної автономії ЗВО.

3. ЗВО як інституціональна одиниця сучасної економіки рішенням юридичного власника може здійснювати економічну діяльність у наступних статусах юридичної особи:

- нефінансова корпорація сектору нефінансових корпорацій;
- некомерційна організація (НКО) з ринковим виробництвом сектору нефінансових корпорацій;
- бюджетна організація сектору державного управління;
- некомерційна організація (НКО) з ринковим виробництвом сектору державного управління;
- некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом сектору державного управління;
- некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом, яка контролюється державою сектору державного управління;
- некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом, які обслуговують домашні господарства сектору некомерційних організацій (НКО);
- некомерційна організація (НКО) з ринковим виробництвом, які обслуговують домашні господарства сектору некомерційних організацій (НКО).

Перебування ЗВО у відповідному статусі юридичної особи та належність до відповідного інституціонального сектору економіки виступає однією із основ для формування конкретних механізмів та інструментів регулювання меж його інституціональної автономії.

4. На основі положень сучасної економічної теорії, СНР 2008, міжнародних стандартних економічних та соціальних класифікацій пропонуємо наступне визначення терміну «інституціональна автономія ЗВО»:

Інституціональна автономія ЗВО як інституціональної одиниці сучасної економіки – це сукупність механізмів та інструментів, які здатні регулювати здійснення ЗВО усіх видів його діяльності у межах, встановлених міжнародними та національними нормативно-правовими актами (формальними інститутами), з метою підвищення ефективності використання активів ЗВО.

Основними ознаками інституціональної автономії ЗВО є:

- право володіти товарами і активами від свого імені та обмінюватися товарами і активами в операціях із іншими інституціональними одиницями;
- право приймати економічні рішення і здійснювати економічну діяльність, за результати якої несе пряму відповідальність згідно закону;
- право приймати зобов'язання від свого імені на виробництво послуг у сфері вищої освіти (результат основного виду економічної діяльності), послуг щодо наукових досліджень та експериментальних розроблянь та виробництво товарів і послуг інших другорядних видів економічної діяльності і заключати відповідні контракти;
- складання університетом повного набору рахунків, включаючи баланс активів і пасивів, або забезпечення можливості складати змістовний з економічного погляду набір рахунків, якщо це знадобиться;
- право використання доходу (прибутку), одержаного університетом у юридичному статусі не фінансової корпорації або некомерційної організації (НКО).

5. Основними механізмами регулювання меж інституціональної автономії ЗВО можуть бути:

- механізм інституціоналізації ЗВО (віднесення ЗВО до одного із інституціональних секторів економіки згідно до положень відповідної стандартної класифікації);
- механізм реалізації прав юридичного та економічного власників ЗВО;
- механізм стандартизації діяльності ЗВО;
- механізм регулювання соціально-трудових відносин учасників діяльності ЗВО;
- механізм фондування та фінансування діяльності ЗВО;
- механізм вимірювання результатів діяльності ЗВО.

6. Підготувати пропозиції щодо внесення змін до діючих національних нормативно-правових актів щодо включення до них визначення «інституціональна автономія ЗВО» та запровадження механізмів, які можуть розширювати межі інституціональної автономії ЗВО України (зокрема, до Господарського кодексу України, Бюджетного кодексу України, Закону України «Про освіту», Закону України «Про вищу освіту»,…).

7. Підготувати пропозиції щодо затвердження МОН України Переліку показників вимірювання результатів економічної діяльності ЗВО України як одного із механізмів розширення меж їх інституціональної автономії.

Список використаних джерел

1. Bucharest Communiqué «Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area», Bucharest, on 26 and 27 April 2012. – URL: https://docplayer.net/18250986-Making-the-most-of-our-potential-consolidating-the-european-higher-education-area-bucharest-communique-final-version.html
2. Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area, March 12, 2010. – URL: http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Budapest_Vienna_Declaration_598640.pdf
3. Central Product Classification, Version 2.1. – URL: https://unstats.un.org/unsd/classifications/unsdclassifications/cpcv21.pdf
4. European University Association. – URL: https://eua.eu/
5. Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf
6. Intenational Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC). – URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_4rev4e.pdf
7. International Standard Classification of Education (ISCED). – URL: http://uis.unesco.org/en/topic/international-standard-classification-education-isced
8. ISCED Fields of Education and Training 2013 (ISCED-F 2013). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-fields-of-education-and-training-2013-en.pdf
9. London Communiqué «Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world», 18 May 2007. – URL: http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2007_London_Communique_English_588697.pdf
10. Magna Charta Universitatum. - URL: http://www.magna-charta.org
11. Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. – URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781
12. Paris Communiqué Paris, May 25th 2018. – URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2018/06/06/12/paris-communiqueenua2018.pdf
13. System of National Accounts 2008 (2008 SNA). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf
14. The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009. – URL: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%8_EN.pdf
15. The European Higher Education Area – Achieving the Goals. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005. – URL: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/EN/2-2005-749-EN-1-0.Pdf
16. Towards the European Higher Education Area. Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001.- http://www.encore-edu.org/ENCoRE-documents/prague.pdf
17. Болонський процес. – URL: http://vnz.org.ua/bolonskyj-protses
18. Державний класифікатор продукції та послуг ДК 016-2010. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v457p609-10/paran6#n6
19. Єреванське Комюніке 14-15 May 2015. – URL: http://ipq.org.ua/upload/files/files/03_Novyny/2015.05.15_Ministerial_Conference/Yerevan%20Communique.pdf
20. Класифікатор видів економічної діяльності / національний класифікатор України. – URL: http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10/page
21. Комюніке конференції міністрів вищої освіти Європи, Берлін, 19 вересня 2003 року. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_754
22. Міжнародна стандартна галузева класифікація усіх видів економічної діяльності (МСГКВЕД). – URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/seriesm_4rev3_1r.pdf

23. Міжнародна стандартна класифікація освіти (МСКО 2011). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-2011-ru.pdf
24. Міжнародна стандартна класифікація освіти: області освіти та професійної підготовки (МСКО 2013). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-fields-of-education-training-2013-ru.pdf
25. Норт Дуглас. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Перевод на русский язык: А. Н. Нестеренко. – М., 1997. // Электронная публикация: Центр гуманитарных технологий. – 07.09.2013. – URL: https://gtmarket.ru/laboratory/basis/6310
26. Паризьке комюніке 2018 р. – URL: http://erasmusplus.org.ua/novyny/1912-pereklad-dokumentiv-konferentsii-ministriv-osvity-yevropeiskoho-prostoru-vyshchoi-osvity.html
27. Регламент комісії (ЄС) № 317/2013 від 8 квітня 2013 «Про внесення змін до Додатків до Регламентів (ЄС) № 1983/2003, (ЄС) № 1738/2005, (ЄС) № 98/2006, (ЄС) № 377/2008 і (ЄС) № 823/2010 стосовно Міжнародної стандартної класифікації освіти. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/984_003-13
28. Система національних рахунків (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською Комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку URL: https://unstats.un.org/Unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf
29. Спільна декларація міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_525
30. Університетська автономія в Європі, Т. Естерман. – Університетська освіта, № 4, 2017. – URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/22855/28-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y С.28 – 32.
31. Функціонування економіки у часі. Норт Дуглас, Нобелівська лекція (9 грудня 1993 р.). – Основи, С. 11-12.

Інна Власова,
кандидат економічних наук, доцент,
провідний науковий співробітник
Відділу економіки вищої освіти,
Інститут вищої освіти НАПН України
https://orcid.org/0000-0003-3532-3136

Анотація

Інституційна автономія, академічна свобода та повага до верховенства закону у відносинах між державними органами, закладами вищої освіти та студентами є необхідними для демократичних суспільств і розглядаються як фундаментальні цінності Європейського простору вищої освіти. Уряди європейських країн визнають університетську автономію як передумову успішного розвитку вищої освіти. Європейська Комісія відзначає як пріоритет створення нових рамок для університетів, що характеризуються підвищеним рівнем автономії та підзвітності. Міжнародні експерти підкреслюють безпосередній зв'язок між інституційною спроможністю закладів вищої освіти, здатністю до ідентифікації, визначення та розбудови власного інституційного профілю та автономією університетів.

Здійснений аналіз вітчизняних та зарубіжних наукових публікацій з проблеми забезпечення університетської автономії дозволив виявити змістовні пріоритети досліджень та актуальність дослідження проблеми розширення університетської автономії, у т.ч. фінансової. З'ясовано сутність університетської автономії, у т.ч. фінансової. Показано, що автономія закладів вищої освіти відіграє важливу роль у стратегічних позиціях і деклараціях на європейському і загальносвітовому рівні, що підтверджено відповідними документами. Засвідчено, що сучасною тенденцією розвитку Європейського простору вищої освіти є розширення автономії закладів вищої освіти, у т.ч. фінансової. З'ясовано складові автономії університетів (інституційної), а саме академічна, фінансова, організаційна та кадрова автономія. Визначено поняття «розширення фінансової автономії університету». Виокремлено два виміри процесу розширення фінансової автономії університетів – політичний та управлінський. Ідентифіковано рівні розширення фінансової автономії університетів, а саме: національний, регіональний, інституційний.

Ключові слова: автономія закладів вищої освіти; академічна свобода; організаційна, фінансова, кадрова, академічна автономія; розширення фінансової автономії університету; механізми та інструменти розширення фінансової автономії університету.

2.1. Актуальність проблеми забезпечення економічної автономії університету

Проблема забезпечення автономії університетів є однією із ключових у стратегічних та політичних документах на загальносвітовому і європейському рівні. Це засвідчує аналіз змісту аналіз ключових політичних та стратегічних документів європейського рівня щодо розвитку вищої освіти (Велика хартія університетів, Болонська декларація, Комюніке конференцій міністрів, Повідомлення Європейської Комісії). Оскільки такий аналіз був здійснений нами у попередніх публікаціях ([118], [119]), у межах даного дослідження звернемося до політичних документів Європейського простору вищої освіти останніх років.

У ***«Paris communiqué»***[120] (Паризьке комюніке, 2018 р. м. Париж) наголошують на нерозривності та взаємозалежності між правом у вигляді «університетської автономії і академічної свободи» та зобов'язанням у вигляді «публічної відповідальності, забезпечення доброчесності та ефективності врядування»:

–«…академічна свобода і доброчесність, інституційна автономія, участь студентів і працівників у врядуванні вищої освіти та публічна відповідальність вищої освіти й за вищу освіту є основою Європейського простору вищої освіти»[121].

Ще один документ у форматі Повідомлення Європейської Комісії, на який ми хочемо звернути увагу, є ***«Renewed EU agenda for higher education»***[122] (Щодо оновленого порядку денного вищої освіти, 2017 р.). У цьому документі університетську автономію визначено як передумову функціонування «ефективних та дієвих систем вищої освіти»[123].

Підкреслюється безпосередній вплив кадрової і фінансової автономії університетів на результативність їх діяльності: «спроможність закладів та систем вищої освіти надавати послуги у сфері освіти залежить від наявності відповідних людських та фінансових ресурсів, стимулів й винагород»[124].

Водночас, розкривається роль держави щодо встановлення регуляцій («правил гри»): «Заклади вищої освіти працюють у рамках, що встановлені державними органами влади щодо фінансування, акредитації, забезпечення якості»[125].

В аспекті фінансування вищої освіти та виконання відповідних ролей зазначено:

– «Уряди є основними суб'єктами фінансування вищої освіти у більшості держав-членів Європейського Союзу. Вони встановлюють стимули, цілі та стандарти якості для системи вищої освіти загалом»[126].

[118] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина ІІ): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І.Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, В. Ковтунець, С. Мельник. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 161 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/Analiz_dosvidu_fin-avtonomii_zVO_ch2_analit_IVO-2019-161p_avtors-kolektiv.pdf

[119] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина І): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтунця. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. – 177 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/Analiz_dosvidu_fin-avtonomii_zVO_ch1_analit_IVO-2018-177p_avtors-kolektiv.pdf

[120] Paris communiqué, Paris, May 25th 2018. – URL: http://www.ehea2018.paris/Data/ElFinder/s2/Communique/EHEA_Paris2018-Communique -final.pdf .

[121] Paris communiqué, Paris, May 25th 2018. – URL: http://www.ehea2018.paris/Data/ElFinder/s2/Communique/EHEA_Paris2018-Communique -final.pdf .

[122] European Commission (2017). Renewed EU agenda for higher education. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0247&from=EN

[123] European Commission (2017). Renewed EU agenda for higher education. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0247&from=EN С. 9.

[124] European Commission (2017). Renewed EU agenda for higher education. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0247&from=EN С. 9.

[125] European Commission (2017). Renewed EU agenda for higher education. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0247&from=EN С. 9.

[126] European Commission (2017). Renewed EU agenda for higher education. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0247&from=EN С. 9.

– «...хоча заклади вищої освіти діють у рамках, що створені державними органами влади (фінансування, акредитація, забезпечення якості), розподіл ресурсів та створення стимулів в інституціях має значний вплив»[127].

У звіті із запровадження Болонського процесу ***«The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report»*** (Європейський простір вищої освіти в 2018 р.: Звіт про імплементацію Болонського процесу) зазначено, що «академічна свобода, інституційна автономія та повага до верховенства закону у відносинах між державними органами, закладами вищої освіти та студентами є необхідними для демократичних суспільств і розглядаються як фундаментальні цінності Європейського простору вищої освіти»[128].

Вища освіти України перебуває під впливом тенденцій і реформ Болонського процесу. Актуалізація проблеми фінансової автономії університетів України та механізмів її забезпечення також зумовлена національними особливостями, що пов'язані з імплементацією Закону України «Про вищу освіту»[129] (2014 р.) та необхідністю розроблення Стратегії розвитку вищої освіти України. Прийняття Закону України «Про вищу освіту»[130] (2014 р.) започаткувало реформування механізмів фінансування у вищій освіті.

[127] European Commission (2017). Renewed EU agenda for higher education. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0247&from=EN С. 10.

[128] European Commission/EACEA/Eurydice (2018). *The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report.* Luxembourg: Publications Office of the European Union. – URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2fe152b6-5efe-11e8-ab9c-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=706&WT.ria_ev=search#. С. 41.

[129] Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18 .

[130] Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18 .

2.2. Аналіз останніх вітчизняних і зарубіжних досліджень з проблеми університетської фінансової автономії та механізмів її забезпечення

Звернення до вітчизняних та зарубіжних праць із проблеми університетської фінансової автономії, дозволяє ознайомитися із провідними теоретичними та практичними здобутками у цій сфері та виявити наявні тенденції розвитку.

А. Соколовська у науковій статті «Шляхи розширення фінансової автономії університетів»[131] 2018 р. акцентує увагу на фінансовій складовій автономії університетів. Авторка зазначає, що: «для українських університетів державної форми власності питання фінансової автономії стоїть особливо гостро через їх функціонування у статусі бюджетних установ, котрий обмежує їх права розпоряджатися не лише державними, а й зробленими коштами»[132]. Дослідниця основою фінансової автономії університетів визначає «розширення їх прав і можливостей у питаннях розпорядження бюджетними коштами, забезпечення гнучкості, прозорості, а також збільшення часового горизонту фінансування, його націленості на результат»[133]. Автор обґрунтовує можливість надання державним університетам права обирати один із таких статусів: бюджетна установа; державна некомерційна установа (організація) неринкового типу; державна комерційна установа (організація) (або підприємницький університет). Важливість цієї праці для нашого дослідження визначається тим, що розширення фінансової автономії університетів пов'язано із забезпеченням гнучкості, прозорості, фінансуванням, результативністю. Іншим важливим аспектом є визначення статусів державних університетів.

Г. Лопушняк, Х. Рибчанська у монографії «Вища освіта України: державне регулювання та перспективи розвитку»[134] 2018 р. здійснили порівняльний аналіз фінансової автономії закладів вищої освіти України та деяких країн Європи за такими складовими як вид державного фінансування, можливість користування кредитними ресурсами, встановлення плати за навчання. Дослідниці зазначили: «… щодо визначення вартості навчання і в Україні, і в Великій Британії, і в Польщі (для іноземних студентів) ціна встановлюється вищими навчальними закладами самостійно, але є деякі відмінні умови узгодження її з регуляторним органом»[135]. Автори відмітили, що «на відміну від Великої Британії та Фінляндії, в Україні заклади вищої освіти державної форми власності не мають повної автономії щодо використання коштів та залишку на кінець бюджетного періоду»[136]. Важливим є виокремлення авторами трьох параметрів фінансової автономії закладів вищої освіти, а саме: вид державного фінансування, можливість користування кредитними ресурсами, встановлення плати за навчання.

С. Калашнікова у праці «Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду розвитку щодо механізмів реалізації ефективного врядування в університетах» [137] 2018 р. у межах розділу «Фактори забезпечення ефективного університетського врядування: теоретико-методологічні основи» розглядає взаємозалежність між академічною свободою, університетською автономією та врядуванням у вищій освіті та їх взаємний вплив. Зокрема, дослідниця зазначає, що: «основною / передумовою для існування та реалізації врядування у вищій освіті є університетська автономія», яка «базується на академічній свободі»[138]. Важливим здобутком цієї праці у світлі нашого дослідження є визначення С. Калашніковою теоретико-методологічних основ дослідження факторів забезпечення ефективного університетського врядування. Зокрема, поняття «університетське врядування» визначено як «систему інституційних правил (політики,

[131] Соколовська А.М. Шляхи розширення фінансової автономії університетів. *БІЗНЕС ІНФОРМ*. 2018. № 4. С. 102–108.
[132] Соколовська А.М. Шляхи розширення фінансової автономії університетів. *БІЗНЕС ІНФОРМ*. 2018. № 4. С. 103.
[133] Соколовська А.М. Шляхи розширення фінансової автономії університетів. *БІЗНЕС ІНФОРМ*. 2018. № 4. С. 103.
[134] Лопушняк Г.С., Рибчанська Х.В. Вища освіта України: державне регулювання та перспективи розвитку: монографія. Львів: «Ліга Прес», 2018. 283 с.
[135] Лопушняк Г.С., Рибчанська Х.В. Вища освіта України: державне регулювання та перспективи розвитку: монографія. Львів: «Ліга Прес», 2018. 283 с. С. 133.
[136] Лопушняк Г.С., Рибчанська Х.В. Вища освіта України: державне регулювання та перспективи розвитку: монографія. Львів: «Ліга Прес», 2018. 283 с. С. 133-134.
[137] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду розвитку щодо механізмів реалізації ефективного врядування в університетах: препринт (аналітичні матеріали) (частина І) / Авторський колектив: І. Драч, С. Калашнікова, О. Паламарчук, В. Рябченко, Л. Червона; за заг. ред. С. Калашнікової. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. 147 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Analiz_dosvidu_vriaduvania_v_univer_ch1_analit_IVO-2018-147p_avtors-kolektiv.pdf.
[138] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду розвитку щодо механізмів реалізації ефективного врядування в університетах: препринт (аналітичні матеріали) (частина І) / Авторський колектив: І. Драч, С. Калашнікова, О. Паламарчук, В. Рябченко, Л. Червона; за заг. ред. С. Калашнікової. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. 147 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Analiz_dosvidu_vriaduvania_v_univer_ch1_analit_IVO-2018-147p_avtors-kolektiv.pdf. С. 123.

закони, регуляції, норми тощо), структур (інституції, органи), учасників – суб'єктів врядування та відносин між ними, процесів (комунікація, прийняття рішень, планування, моніторинг тощо), механізмів та інструментів, яка створюється, функціонує та розвивається для реалізації місії закладу вищої освіти на основі академічної свободи та університетської автономії»[139]. Іншими словами, університетська автономія та академічна свобод є основою для реалізації врядування у вищій освіті на національному та інституційному рівнях. Університетську автономію трактовано як один із принципів врядування у вищій освіті, серед яких: «академічна свобода, університетська автономія, колегіальність, партнерство, розподілена відповідальність, підзвітність, балансування та динамічність»[140].

Вагомим для нашого дослідження є авторський підхід щодо механізмів забезпечення ефективного університетського врядування. До яких автором віднесено «процеси, засоби, технології, спрямовані на покращення якості врядування, імплементація / впровадження яких у практику веде до підвищення / зростання ефективності університетської діяльності»[141]. Цінність цієї праці у контексті нашого дослідження полягає у системному підході до визначення, обґрунтування сутності, моделей, принципів, тенденцій розвитку, факторів ефективного врядування на національному та інституційному рівнях; встановлення взаємозалежності між академічною свободою, університетською автономією та врядуванням у вищій освіті.

У роботі Н. Мосьпан «Тенденції взаємодії вищої освіти з ринком праці в Європейському Союзі» [142] 2019 р. акцентує увагу на розвитку автономії закладів вищої освіти за умов посилення зв'язку вищої освіти з ринком праці. Авторка зазначає: «Результатом процесу глобалізації вищої освіти стало нове державне управління – дерегуляція та автономія ЗВО»[143]. У роботі наведено механізми регулювання взаємодії вищої освіти з ринком праці в ЄС (нормативно-правові, інституційні, організаційно-управлінські, програмно-цільові, фінансові)[144]. До нормативно-правових механізмів віднесено законодавство у сфері вищої освіти; інституційних – організації міжнародної політики, асоціації вищої освіти, організації бізнесу та промисловості, студентські організації; організаційно-управлінських – регулювання стандартів та якості вищої освіти в ЄС; програмно-цільових – розроблення освітніх програм за участі роботодавців та студентів, стажування, присвоєння професійних кваліфікацій; фінансових – стипендії, гранти, студентські кредити, трудові контракти, ваучери, ощадні рахунки для навчання[145]. Водночас, зазначимо, у даній праці дослідниця більшою мірою фокусувалась на тенденціях глобалізації, інтернаціоналізації, стандартизації, маркетизації вищої освіти, аніж на розгляді питань автономії університету, у т.ч. фінансової. Важливими аспектами даної праці є розгляд автономії закладів вищої освіти та дерегуляції у контексті нового державного управління та акцентування на посилення зв'язку вищої освіти із ринком праці.

[139] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду розвитку щодо механізмів реалізації ефективного врядування в університетах: препринт (аналітичні матеріали) (частина І) / Авторський колектив: І. Драч, С. Калашнікова, О. Паламарчук, В. Рябченко, Л. Червона; за заг. ред. С. Калашнікової. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. 147 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Analiz_dosvidu_vriaduvania_v_univer_ch1_analit_IVO-2018-147p_avtors-kolektiv.pdf. С. 146.

[140] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду розвитку щодо механізмів реалізації ефективного врядування в університетах: препринт (аналітичні матеріали) (частина І) / Авторський колектив: І. Драч, С. Калашнікова, О. Паламарчук, В. Рябченко, Л. Червона; за заг. ред. С. Калашнікової. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. 147 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Analiz_dosvidu_vriaduvania_v_univer_ch1_analit_IVO-2018-147p_avtors-kolektiv.pdf. С. 147.

[141] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду розвитку щодо механізмів реалізації ефективного врядування в університетах: препринт (аналітичні матеріали) (частина І) / Авторський колектив: І. Драч, С. Калашнікова, О. Паламарчук, В. Рябченко, Л. Червона; за заг. ред. С. Калашнікової. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. 147 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Analiz_dosvidu_vriaduvania_v_univer_ch1_analit_IVO-2018-147p_avtors-kolektiv.pdf. С. 147.

[142] Мосьпан Н. В. Тенденції взаємодії вищої освіти з ринком праці в Європейському Союзі : дис. … д.пед.н. : 13.00.04. Київ, 2019. 520 с. – URL: http://elibrary.kubg.edu.ua/id/eprint/27879/1/%D0%94%D1%96%D1%81%D0%B5%D1%80%20%D0%9C%D0%BE%D1%81%D1%8C%D0%BF%D0%B0%D0%BD.pdf.

[143] Мосьпан Н. В. Тенденції взаємодії вищої освіти з ринком праці в Європейському Союзі : дис. … д.пед.н. : 13.00.04. Київ, 2019. 520 с. – URL: http://elibrary.kubg.edu.ua/id/eprint/27879/1/%D0%94%D1%96%D1%81%D0%B5%D1%80%20%D0%9C%D0%BE%D1%81%D1%8C%D0%BF%D0%B0%D0%BD.pdf. С. 96.

[144] Мосьпан Н. В. Тенденції взаємодії вищої освіти з ринком праці в Європейському Союзі : дис. … д.пед.н. : 13.00.04. Київ, 2019. 520 с. – URL: http://elibrary.kubg.edu.ua/id/eprint/27879/1/%D0%94%D1%96%D1%81%D0%B5%D1%80%20%D0%9C%D0%BE%D1%81%D1%8C%D0%BF%D0%B0%D0%BD.pdf. С. 435-436.

[145] Мосьпан Н. В. Тенденції взаємодії вищої освіти з ринком праці в Європейському Союзі : дис. … д.пед.н. : 13.00.04. Київ, 2019. 520 с. – URL: http://elibrary.kubg.edu.ua/id/eprint/27879/1/%D0%94%D1%96%D1%81%D0%B5%D1%80%20%D0%9C%D0%BE%D1%81%D1%8C%D0%BF%D0%B0%D0%BD.pdf. С. 435-436.

Т. Ящук у роботі «Механізм фінансування закладів вищої освіти в умовах нестабільності ринку освітніх послуг» 2019 р.[146] розглядає фінансову автономію університетів у контексті фінансової стійкості та ефективності. Зокрема, дослідниця зазначає: «Важливим для зміцнення фінансового становища є розширення автономії і відповідальності університетів у питаннях планування і розпоряджання коштами бюджету, а також позабюджетних ресурсів, які вони отримують у результаті підприємницької діяльності»[147]. Автором сформульовано три критерії для оцінювання ефективності фінансового механізму вищої освіти, а саме: продуктивність, економічність, результативність. До критерію економічності авторкою віднесено такі показники:

– «середні витрати на одного студента; питома вага загальних витрат на вищу освіту у загальних витратах на освіту;
– питома вага загальних видатків на вищу освіту в загальних видатках зведеного бюджету;
– частка капітальних витрат у загальних витратах на вищу освіту;
– забезпеченість/завантаженість професорсько-викладацького складу»[148].

Для оцінювання продуктивності можуть бути застосовані показники формування освітнього потенціалу (загальні витрати на вищу освіту, % до ВВП; чисельність студентів у розрахунку на 10 тис. населення, осіб) та раціональності витрат на його формування (частка безробітного населення з повною вищою освітою у загальній кількості безробітних (вік 15–70 р), %; частка випускників, що отримали направлення на роботу, %).

Критерій результативності містить показники результативності освітніх послуг (частка випускників аспірантури та докторантури, що захистили дисертацію, %) та реалізації освітнього потенціалу (рівень економічної активності осіб з вищою освітою (15–70 р.), %; частка виконавців НДР у загальній кількості зайнятого населення, %)[149]. Важливим висновком у роботі є актуалізація запровадження управління фінансовим забезпеченням закладів вищої освіти для регулювання їх фінансової стійкості та з метою оптимізації використання фінансових ресурсів. Водночас, питання фінансової автономії закладів вищої освіти досліджено неповною мірою. Цінність цієї праці у світлі нашого дослідження полягає у тому, що визначено зв'язок: між фінансовою автономією університетів та їх фінансовою стійкістю і ефективністю; між розширенням фінансової автономії університетів та їх відповідальністю.

C. Simpson, M. Marinov у своєму доробку «University Autonomy in the Age of Marketization» (Автономія університету в умовах ринку) 2016 р.[150] розглядають автономію університету за умов ринкової орієнтації закладів вищої освіти у Великій Британії. Автори сфокусувались на трьох сферах дослідження, а саме: фондування та фінанси (уряд – університет); академічна свобода (управління університету – академічний персонал); міжнародний контекст (інтернаціоналізація університету). На основі аналізу цих трьох сфер освітнього ландшафту авторами встановлено, що деякі механізми «квазі-ринку» були впроваджені урядом з метою досягти університетами досягти більш широких соціальних та економічних цілей.

C. Simpson, M. Marinov вказують, що «автономія університету для сектору вищої освіти є засобом ефективного реагування на низку вимог різних стейкхолдерів з метою забезпечення виконання ними своєї місії як ключових компонентів національних інноваційних систем»[151]. Дослідниками інтерпретовано автономію університету як «свободу від державного втручання, за якої заклади вищої освіти можуть

[146] Ящук Т. А. Механізм фінансування закладів вищої освіти в умовах нестабільності ринку освітніх послуг : дис…к.е.н.: 08.00.03. Умань, 2019. 315 с. – URL: https://library.krok.edu.ua/media/library/category/disertatsiji-avtoreferati-vidguki/yashchuk_2019-disertatsija.pdf.

[147] Ящук Т. А. Механізм фінансування закладів вищої освіти в умовах нестабільності ринку освітніх послуг : дис…к.е.н.: 08.00.03. Умань, 2019. 315 с. – URL: https://library.krok.edu.ua/media/library/category/disertatsiji-avtoreferati-vidguki/yashchuk_2019-disertatsija.pdf. С. 186.

[148] Ящук Т. А. Механізм фінансування закладів вищої освіти в умовах нестабільності ринку освітніх послуг : дис…к.е.н.: 08.00.03. Умань, 2019. 315 с. – URL: https://library.krok.edu.ua/media/library/category/disertatsiji-avtoreferati-vidguki/yashchuk_2019-disertatsija.pdf. С. 192.

[149] Ящук Т. А. Механізм фінансування закладів вищої освіти в умовах нестабільності ринку освітніх послуг : дис…к.е.н.: 08.00.03. Умань, 2019. 315 с. – URL: https://library.krok.edu.ua/media/library/category/disertatsiji-avtoreferati-vidguki/yashchuk_2019-disertatsija.pdf. С. 191, 298.

[150] Simpson, C., Marinov, M. (2016). University Autonomy in the Age of Marketization. In Reilly, J., Turcan, R., & Bugaian, L. (eds), (Re)Discovering University Autonomy: The Global Market Paradox of Stakeholder and Educational Values in Higher Education. Palgrave Macmillan, New York, (pp. 239-249).

[151] Simpson, C., Marinov, M. (2016). University Autonomy in the Age of Marketization. In Reilly, J., Turcan, R., & Bugaian, L. (eds), (Re)Discovering University Autonomy: The Global Market Paradox of Stakeholder and Educational Values in Higher Education. Palgrave Macmillan, New York, (pp. 239-249). С. 73.

реалізувати свої стратегічні пріоритети та розподіляти ресурси відповідно до їх географічного розташування та сегментів ринку»[152].

Незаперечною поряд із цим є констатація авторами, що за відсутності чіткого фокусу на соціальному призначенні університетів існує небезпека того, що інституційна автономія стане «троянським конем» вільного ринку, тобто «подарунком» (свобода від державного втручання). Це зумовить вплив на університети ринкових сил, які перебувають поза їх контролем, і обмежить здатність університетів приймати оптимальні довгострокові рішення. Відмітимо, що у цьому контексті взаємодії ринку і університетів для фінансування наукових досліджень й викладання, важливим є розуміння, що саме ринок фактично формуватиме напрями діяльності університету із досліджень і викладання.

A. Casson у праці «A Reasonable Autonomy – some questions about academic autonomy in the Nordic countries» (Обґрунтована автономія – декілька питань щодо академічної автономії у Північних країнах)[153] 2019 р. розглядає питання академічної автономії та академічної свободи на прикладі Північних країн, таких як Данія, Фінляндія, Ісландія, Норвегія, Швеція. Автор зазначає, що «автономія університету пов'язана з академічною свободою, але це не тотожні поняття. Автономія університету, як правило, розглядається як необхідна умова або навіть як гарантія захисту академічних свобод»[154]. У контексті цього увагу фокусують на двох інтерфейсах: по-перше, «взаємодії між університетом та його власниками (державою, трастовим фондом, корпорацією тощо); по-друге, між університетом та викладачем / дослідником»[155]. Дослідник стверджує, що «відкритим залишається питання щодо створення механізму урядування для підтримки виважених і збалансованих відносин між власниками та університетами, а також забезпечення балансу між вимогами до підзвітності з боку держави й платників податків та потребами університету бути достатньо автономними з метою виконання своєї місії у суспільстві»[156]. Варто зазначити, що академічну автономію переважно розглядають крізь призму взаємодії між урядом та окремими інституціями, як пріоритетний напрям для розробки державної політики, а також розвитку й підтримки закладів освіти.

[152] Simpson, C., Marinov, M. (2016). University Autonomy in the Age of Marketization. In Reilly, J., Turcan, R., & Bugaian, L. (eds), (Re)Discovering University Autonomy: The Global Market Paradox of Stakeholder and Educational Values in Higher Education. Palgrave Macmillan, New York, (pp. 239-249). С. 73.

[153] Casson A. (2019). A Reasonable Autonomy – some questions about academic autonomy in the Nordic countries. – URL: https://suhf.se/app/uploads/2019/07/A-Reasonable-Autonomy-some-questions-about-academic-autonomy-in-the-Nordic-countries-Andrew-Casson-May-2019-.pdf.

[154] Casson A. (2019). A Reasonable Autonomy – some questions about academic autonomy in the Nordic countries. – URL: https://suhf.se/app/uploads/2019/07/A-Reasonable-Autonomy-some-questions-about-academic-autonomy-in-the-Nordic-countries-Andrew-Casson-May-2019-.pdf. С. 11.

[155] Casson A. (2019). A Reasonable Autonomy – some questions about academic autonomy in the Nordic countries. – URL: https://suhf.se/app/uploads/2019/07/A-Reasonable-Autonomy-some-questions-about-academic-autonomy-in-the-Nordic-countries-Andrew-Casson-May-2019-.pdf. С. 12.

[156] Casson A. (2019). A Reasonable Autonomy – some questions about academic autonomy in the Nordic countries. – URL: https://suhf.se/app/uploads/2019/07/A-Reasonable-Autonomy-some-questions-about-academic-autonomy-in-the-Nordic-countries-Andrew-Casson-May-2019-.pdf. С. 13.

2.3. Розширення фінансової автономії університетів: сутність та механізми

Сучасна тенденція – це розширення автономії закладів вищої освіти. На наше переконання, розширення фінансової автономії університету є цілеспрямованим динамічним процесом, що веде до підвищення спроможності університету самостійно приймати рішення щодо власної фінансової діяльності, включає політичний (policies / політики) та управлінський виміри, здійснюється на національному, регіональному та інституційному рівнях шляхом реалізації відповідного комплексу заходів, механізмів та інструментів політичного та управлінського спрямування.

Політичний вимір

У розрізі політичного виміру на національному рівні держава через уповноважені органи державної влади встановлює регулятивні рамки у вигляді законодавчого забезпечення, де визначається і закріплюється правовий статус університетів, а також діяльність адміністративних структур і персоналу у сфері вищої освіти, їх відповідальність за ефективну реалізацію поставлених цілей і завдань.

Стратегічними сферами діяльності профільних міністерств за цих умов є наступні[157]:

–«формування загальної політики, погодження «розміру та форми» сектору вищої освіти (наприклад, баланс між публічним і приватним сектором вищої освіти, типи закладів вищої освіти);

–стратегічне планування для сектору;

–перемовини щодо фінансування з Міністерством фінансів;

–координація з іншими міністерствами (охорони здоров'я, сільського господарства)».

На регіональному рівні також визначаються регіональні пріоритети у межах стратегій розвитку вищої освіти, що реалізується через запровадження нормативних рамок.

На інституційному рівні одним із механізмів є статут університету, що є установчим документом закладу. Власні установчі документи закладу затверджує засновник відповідно до законодавства. В установчих документах закладу (статут) засновник визначає статус, організаційно-правову форму, тип закладу вищої освіти.

Розширення фінансової автономії університетів відбувається також через розроблення інституційних стратегій, підвищення відповідальності та гнучкості університетів у відповідності до вимог ринку праці.

У межах політичного виміру держава в особі державних органів влади при розробленні, впровадженні та оцінюванні державної політики у сфері вищої освіти використовує низку механізмів.

Експерти OECD визначають механізми (policy levers) як «інструменти управління для спрямування, керування та формування змін у сфері державних послуг»[158]. Механізми впливають на діяльність інституцій через відповідні інструменти (steering tools) та інституційні домовленості (institutional arrangements)[159].

У широкому розумінні, інструмент публічної політики (public policy instrument) – це засіб чи техніка, за допомогою яких уряд реалізує свої повноваження для забезпечення підтримки, здійснення впливу або запобігання соціальним змінам[160].

До таких механізмів відносять ([161], [162], [163]):

–регулювання;

–фінансування;

–інформаційне та організаційне забезпечення.

Регулювання полягає у встановленні державними органами влади умов, що дозволяють або забороняють інституціям діяти відповідним чином. Ступінь обмежень або свободи у країні залежить від моделі врядування та інституційної автономії[164].

---

[157] Fielden, J. (2008). Global trends in university governance (English). Education working paper series ; no. 9. Washington, DC: World Bank. – URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/588801468140667685/pdf/442440NWP0BOX311webversion01PUBLIC1.pdf

[158] OECD (2015), Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en. С. 29.

159 OECD (2017). The State of Higher Education 2015-16. – URL: *https://www.oecd.org/education/imhe/The%20State%20of%20Higher%20Education%202015-16.pdf*.

[160] Vedung, E. (1998) 'Policy instruments: typologies and theories', in M. Bemelmans-Videc, R. C. Rist and E. Vedung (eds) Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation (pp. 21–58) (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers). С. 21.

[161] Hood, C. C. and H. Z. Margetts (2007), The tools of government in the digital age, Palgrave Macmillan, New York.

[162] Howlett, M. (2011), Designing public policies: principles and instruments, Routledge, Abingdon.

[163] Van Vught, F., H. de Boer (2015), Governance models and policy instruments, in Huisman, J., H. d. Boer, D. D. Dill, and M. Souto-Otero (Eds.), The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 38-56.

У цьому контексті важливим є забезпечення балансу автономії та підзвітності закладів вищої освіти. Для цього існують такі інструменти[165]:

–«контроль через схвалення стратегії;

–узгодження через контракт із закладом щодо досягнення результатів в обмін на надання фінансування;

–створення рамок регулювання та звітності щодо виконання зобов'язань».

«Ключовий контроль з боку держави полягає у вимірюванні досягнення закладу відповідно до погодженої інституційної стратегії. За умови наявності, національна стратегія із розвитку вищої освіти може слугувати основою для університетів у частині розроблення їх власних стратегій»[166]. Іншими словами, заклади вищої освіти спонукають розроблювати власні стратегічні плани для досягнення національних цілей у регіональному та інституційному контексті.

Виокремлюють декілька шляхів впливу урядів на автономію закладів вищої освіти з метою покращення їх управління та ефективності[167]:

–«вимоги відповідати визначеним критеріям щодо ефективності врядування;

–надання рекомендацій та керівних інструкцій щодо управління (дотримання яких іноді стимулюється наданням додаткового фінансування)».

Прикладами інструментів регулювання є також наступні[168]:

–«набір протоколів щодо ефективного врядування, які є обов'язковими до виконання (порадник, рекомендації);

–кодекс врядування (документ, який є добровільним, але очікується, що університети його дотримуються)».

Наприклад, у Великій Британії діє документ «The Higher Education Code of Governance»[169] (Кодекс врядування у сфері вищої освіти, 2014 р. із змінами 2018 р.), у якому визначено основні цінності, на яких грунтоване врядування у сфері вищої освіти, а саме[170]:

–«автономія як найкраща гарантія якості та міжнародної репутації;

–академічна свобода та якісні дослідження, стипендії та викладання;

–захист інтересів студентів шляхом належного врядування;

–оприлюднення точної та прозорої інформації, що є загальнодоступною;

–підзвітність перед стейкхолдерами;

–досягнення рівності можливостей у закладах вищої освіти;

–повна та прозора підзвітність за державне фінансування».

В оновленій редакції «The Higher Education Code of Governance»[171] 2020 р. вище зазначені цінності було згруповано у такі блоки:

–Integrity / Цілісність: прозорість, підзвітність, чесність, свобода слова та академічна свобода.

–Sustainability / Стійкість: фінансова та екологічна.

–Inclusivity / Інклюзивність: рівність, розмаїття, доступність, забезпечення участі і справедливих результатів для всіх.

–Excellence / Досконалість: дослідження високої якості, стипендії та викладання.

–Innovation and growth / Інновації та зростання: соціальне, економічне, культурне.

164 OECD (2017). The State of Higher Education 2015-16. – URL: *https://www.oecd.org/education/imhe/The%20State%20of%20Higher%20Education%202015-16.pdf*. С. 54.

[165] Fielden, J. (2008). Global trends in university governance (English). Education working paper series ; no. 9. Washington, DC: World Bank. – URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/588801468140667685/pdf/442440NWP0BOX311webversion01PUBLIC1.pdf. С. 20.

[166] Fielden, J. (2008). Global trends in university governance (English). Education working paper series ; no. 9. Washington, DC: World Bank. – URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/588801468140667685/pdf/442440NWP0BOX311webversion01PUBLIC1.pdf. С. 20.

[167] Fielden, J. (2008). Global trends in university governance (English). Education working paper series ; no. 9. Washington, DC: World Bank. – URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/588801468140667685/pdf/442440NWP0BOX311webversion01PUBLIC1.pdf. С. 41.

[168] Fielden, J. (2008). Global trends in university governance (English). Education working paper series ; no. 9. Washington, DC: World Bank. – URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/588801468140667685/pdf/442440NWP0BOX311webversion01PUBLIC1.pdf. С. 41.

[169] UK Committee of University Chairs (2018). The Higher Education Code of Governance. – URL: https://www.universitychairs.ac.uk/wp-content/uploads/2018/06/HE-Code-of-Governance-Updated-2018.pdf

[170] UK Committee of University Chairs (2014). The Higher Education Code of Governance. – URL: https://www.universitychairs.ac.uk/wp-content/uploads/2015/02/Code-Final.pdf. С. 8.

[171] UK Committee of University Chairs (2020). The Higher Education Code of Governance. – URL: https://www.universitychairs.ac.uk/wp-content/uploads/2020/09/CUC-HE-Code-of-Governance-publication-final.pdf. С. 6.

–Community / Спільнота: суспільні послуги, соціальна відповідальність, колегіальність, співпраця.

До інструментів регулювання також відносять такі[172]:

–нормативно-правове забезпечення (закони, кодекси, рекомендації та ін.);

–визначення національних рамок та стратегій розвитку;

–встановлення вимог щодо вступу на освітні програми;

–умови прийому на навчання для здобуття вищої освіти;

–залучення зовнішніх стейкхолдерів до органів управління закладу вищої освіти;

–ліцензійні умови та стандарти.

Однією із ключових складових процесів реформування у сфері вищої освіти є законодавство у сфері вищої освіти. Загальними складовими законів про вищу освіту є[173]:

–«визначення повноважень міністерства освіти (або еквівалентних органів), включаючи фінансування;

–положення щодо університетської автономії та академічної свободи;

–визначення повноважень та зобов'язань органів врядування автономних закладів вищої освіти;

–положення щодо підзвітності та повноважень міністра».

Одним із ключових елементів законів про вищу освіту є визначення правового статусу державних університетів.

Наприклад, у деяких країнах Європи правовий статус університетів законодавчо закріплено, зокрема, у Фінляндії університети мають статус «corporations under public law» (корпорації публічного права), у Литві – «derived public persons» (юридичні особи публічного права), причому публічна установа є некомерційною організацією без мети отримання прибутку, у Сполученому Королівстві – корпорації у сфері вищої освіти. У США статуси деяких університетів прописані у конституціях штатів. Наприклад, статус University of California як публічної корпорації закріплено у «California Constitution» (Конституції штату Каліфорнія).

Відповідно до «European System of National and Regional Accounts 2010» (Європейської системи національних і регіональних рахунків 2010 р.) публічні університети Латвії[174], Франції[175], Фінляндії[176], Польщі[177] відносять до сектору загального державного управління, субсектору Центральні органи державного управління (S. 1311 відповідно до European System of National and Regional Accounts, ESA 2010[178]).

Причому у Франції, університети відносять до агенцій центральних органів державного управління (Central agencies, ODAC). Такі агенції мають правовий статус, фінансові рахунки та отримують державне фінансування своєї діяльності (викладання, дослідження, культура, соціальна та економічна). Більшість із них, зазвичай, є «State operators» (державні оператори), що перебувають під контролем та в переважно фінансується урядом, діяльність яких має некомерційний характер[179].

---

[172] Fiszbein, A., Ringold, D. (2012). Benchmarking the governance of tertiary education systems (English). Washington, DC : World Bank Group. – URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/423481468272040065/pdf/944460WP00PUBL0in0Tertiary0Ed0Final.pdf. С. 10-11.

[173] Fielden, J. (2008). Global trends in university governance (English). Education working paper series ; no. 9. Washington, DC: World Bank. – URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/588801468140667685/pdf/442440NWP0BOX311webversion01PUBLIC1.pdf. С. 8.

[174] Latvia (2015). Inventory of the methods, procedures and sources used for the compilation of deficit and debt data and the underlying government sector accounts according to ESA2010. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7900830/LV-EDP-Inventory-201706.pdf

[175] France (2016). Inventory of the methods, procedures and sources used for the compilation of deficit and debt data and the underlying government sector accounts according to ESA2010. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/8572485/FR-EDP-Inventory-Oct16.pdf

[176] Finland (2015). Inventory of the methods, procedures and sources used for the compilation of deficit and debt data and the underlying government sector accounts according to ESA2010. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7110762/FI-EDP-Inventory-201512.pdf

[177] Poland (2018). Inventory of the methods, procedures and sources used for the compilation of deficit and debt data and the underlying government sector accounts according to ESA2010. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/8572485/PL-EDP+Inventory-May18.pdf

[178] European System of National and Regional. Accounts 2010. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334

[179] France (2016). Inventory of the methods, procedures and sources used for the compilation of deficit and debt data and the underlying government sector accounts according to ESA2010. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/8572485/FR-EDP-Inventory-Oct16.pdf

У Великій Британії університети мають значно більшу автономію і функціонують відповідно до власної корпоративної політики, що формують органи управління університету. Отже, більшість університетів класифікуються як «Non-Profit Institutions Serving Households» (S. 15) (Некомерційні інституції, що обслуговують домашні господарства)[180]. Однак, Office for National Statistics[181] (Управління національної статистики Великої Британії) розглядає можливість віднесення їх до сектору приватних нефінансових корпорацій (S.11002).

До механізмів фінансування відносять такі інструменти як: модель фінансування, способи розподілу фінансування.

До інформаційних механізмів належать збирання та розповсюдження інформації про вищу освіту державними органами для надання стейкхолдерам (наприклад, статистика вищої освіти).

Організаційні механізми передбачають використання організаційних ресурсів урядів (агенцій та персоналу). Такі механізми поділяють на дві групи:

– procedural (процедурні): керування процесом розробки політики;

– substantive (предметні): уряди є безпосередніми постачальниками товарів і послуг.

Наприклад, створення урядами кар'єрних центрів у закладах вищої освіти для забезпечення зв'язку студентів із ринком праці та спеціалізованих підрозділів для сприяння інтернаціоналізації й ін.

Управлінський вимір

На національному та регіональному рівнях у розрізі управлінського виміру розширення фінансової автономії університетів відбувається через застосування механізмів підзвітності університетів (річні фінансові звіти, моніторинг фінансового стану університетів на основі порівняння їх фінансових показників, дотримання стандартів бухгалтерського обліку та звітності), забезпечення їх ефективності через укладання контрактів за результатами діяльності із профільним міністерством та моделей фінансування університетів.

На національному рівні одним із інструментів підзвітності університетів є дотримання стандартів бухгалтерського обліку та звітності. Для прикладу, у провінціях Канади, у провінціях Британська Колумбія, Альберта, Квебек (Université du Quebec), університети, що є суб'єктами державної звітності (government reporting entity – GRE), належать до державного сектору і контролюються урядом. Такі суб'єкти зобов'язані дотримуватися принципів бухгалтерського обліку та звітності відповідно до стандартів Ради із бухгалтерського обліку у державному секторі Канади (Public Sector Accounting Board – PSAB)[182].

У провінціях Нова Шотландія, Квебек, Онтаріо університети, що не є суб'єктами державної звітності (government reporting entity – GRE), не зобов'язані дотримуватися принципів бухгалтерського обліку та звітності у державному секторі й не контролюються урядом. Наприклад, в University of Toronto консолідована фінансова звітність підготовлена відповідно до частини III документу «CPA Canada Handbook – Accounting»[183] (Посібник з бухгалтерського обліку), у якому викладені загальноприйняті принципи бухгалтерського обліку для некомерційних організацій в Канаді (Generally Accepted Accounting Principles, GAAP).

Публічні університети у США зобов'язані дотримуватися принципів бухгалтерського обліку та звітності відповідно до стандартів Ради із бухгалтерського обліку у державному секторі США (Government Accounting Standards Board – GASB)[184].

На регіональному рівні у США, штаті Огайо для моніторингу фінансового стану закладів вищої освіти упроваджено механізм підзвітності, що полягає в оцінюванні фінансового стану закладів на основі порівняння фактичних значень цих показників із пороговими. Зокрема, Board of Regents (Рада регентів) оцінює низку коефіцієнтів, включаючи viability ratio (коефіцієнт стійкості), primary reserve ratio (коефіцієнт первинних резервів), та net income ratio (коефіцієнт чистого доходу). Заклади, що мають показники фінансового стану нижче порогового значення, розміщуються у «watch status», що обумовлює запровадити в університетів план фінансового оздоровлення для виправлення ситуації впродовж трьох років. За цей час

[180] United Kingdom (2015). Inventory of the methods, procedures and sources used for the compilation of deficit and debt data and the underlying government sector accounts according to ESA2010. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7110762/UK-EDP-Inventory-201512.pdf

[181] Office for National Statistics. URL: https://www.ons.gov.uk/news/statementsandletters/classificationreviewofuniversitiesintheuk

[182] Public Sector Accounting Board. URL: https://www.frascanada.ca/en/psab/about.

[183] Chartered Professional Accountants of Canada. CPA Canada Handbook – Accounting. – URL: https://www.cpacanada.ca/en/business-and-accounting-resources/cpa-canada-handbook-the-standards-and-guidance-collection/cpa-canada-handbook-accounting.

[184] Government Accounting Standards Board. URL: https://www.gasb.org/home.

університет має звітувати Chancellor (Канцлеру), Auditor of the State (Державному аудитору штату) та Director of Budget and Management (директору Управління у справах бюджету та менеджменту цього штату) щодо фінансових питань університету[185].

Акредитаційні інституції відіграють важливу роль в оцінюванні, моніторингу фінансового стану та відповідальності акредитованих закладів вищої освіти і тих, що мають намір акредитуватися. Наприклад, Higher Learning Commission[186] (Комісія з вищої освіти США), що здійснює акредитацію закладів вищої освіти у 19 штатах використовує фінансові показники, подані закладами для побудови Composite Financial Index (Інтегральний фінансовий індекс)[187].

Звіти закладів вищої освіти щодо фінансових показників містять таку інформацію[188]:

– обрахунок фінансових показників;

– показники доходів і витрат, що чинять найбільший вплив на фінансовий стан закладу (наприклад, кількість зарахованих студентів, зарплата та матеріальна допомога, капітальні витрати, грошові потоки, резерви та боргові зобов'язання);

– опис упроваджених фінансових стратегій для здійснення фінансового оздоровлення закладу та результатів їх реалізації.

Супровідними документами до звітів є наступні[189]:

– фінансова звітність за останні три роки;

– бюджет на три роки;

– протокол засідань фінансового комітету університету щодо фінансових питань за останні три роки;

– аудиторський висновок;

– проміжна фінансова звітність;

– прогнозні плани зарахування студентів;

– інформація щодо коефіцієнтів: viability ratio (коефіцієнт стійкості), primary reserve ratio (коефіцієнт первинних резервів), та net income ratio (коефіцієнт чистого доходу).

Одним із інструментів, що використовуються у моделі фінансування є формула. Формули фінансування містять різні параметри (показники і їх вагові коефіцієнти) для визначення обсягів фінансування університетів .

Наприклад, у США на рівні штатів підходи до фінансування вищої освіти є різними. Основними є такі моделі:

– формула фінансування (formula funding) (штати Алабама, Арканзас, Джорджія, Коннектикут, Луїзіана, Міннесота, Міссісіпі, Огайо, Орегон, Пенсильванія, Південна Кароліна, Теннессі, Техас, Вірджинія);

– фінансування не за формулою (non-formula funding);

– результат-орієнтоване фінансування (performance-based funding);

– студентські фінансові внески (student-derived tution and fees) (Аризона, Каліфорнія, Флорида).

Підходи до побудови формул фінансування теж є різними. Перший передбачає застосування enrollment growth formula funding[190] – формула фінансування на основі зростання кількості зарахованих студентів (до 2011 р.) під назвою «від 22 до 1». В основі цієї формули перебуває показник співвідношення кількості студентів на 1 викладача (22/1). Другий – performance formula funding – формула фінансування за результатами діяльності університету (з 2011 р.) базується на двох цільових показниках: зростання кількості присуджених ступенів (дипломів) на 50% до 2020 р. та зростання удвічі витрат на дослідження та надання публічних послуг.

---

[185] National Association of State Budget Officers (2015). A Guidebook On State Budgeting for Higher Education. – URL: https://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/NASBO/9d2d2db1-c943-4f1b-b750-0fca152d64c2/UploadedImages/Reports/Higher%20Education%20State%20Budgeting%20Guidebook.pdf

[186] Higher Learning Commission. – URL: https://www.hlcommission.org/

[187] National Association of State Budget Officers (2015). A GUIDEBOOK ON STATE BUDGETING FOR HIGHER EDUCATION. – URL: https://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/NASBO/9d2d2db1-c943-4f1b-b750-0fca152d64c2/UploadedImages/Reports/Higher%20Education%20State%20Budgeting%20Guidebook.pdf

[188] Higher Learning Commission (2019). Financial & Non-financial Indicator Process. – URL: http://download.hlcommission.org/NFI-FIProcess_PRC.pdf

[189] Higher Learning Commission (2019). Financial & Non-financial Indicator Process. – URL: http://download.hlcommission.org/NFI-FIProcess_PRC.pdf

[190] Arizona Board of Regents. State funding mechanisms. – URL: https://public.azregents.edu/Shared%20Documents/Item-01-2004-04-statefundmech-studysession.pdf. С. 36.

На інституційному рівні процес розширення фінансової автономії пов'язаний із забезпеченням ефективності (стратегії /плани розвитку), застосування механізмів підзвітності університетів (Наглядова Рада, що здійснює контроль за програмою розвитку університету і цільовим використанням фінансових ресурсів), фінансовим менеджментом, структурою управління.

Стратегія передбачає, що інституція має чіткі вказівки та засоби для оцінювання своїх майбутніх потреб та ризиків і визначення їх ефективності. Зокрема, «Кожному успішному закладу вищої освіти необхідна корпоративна стратегія, що визначає, для чого він існує і яку додану вартість створює у процесі своєї роботи»[191]. «Закладам вищої освіти необхідно запроваджувати методики стратегічного фінансового менеджменту, які широко використовуються у бізнесі та розвивати інтегровані фінансову і академічну стратегії із залученням представників академічного та неакадемічного персоналу»[192].

Стратегічне планування стає важливою частиною менеджменту університетів та полягає у визначенні середньо- та довгострокових пріоритетів, у межах яких можуть реалізовуватися коротко- та середньострокові операційні плани.

Складовою розроблення стратегії є необхідність проведення стратегічного аналізу за напрямами:

– основні види діяльності закладу вищої освіти (викладання і навчання, дослідження);

– ресурси (фінансові, людські, майнові, інформаційні системи, навчальні ресурси, системи обслуговування студентів та ін.).

Методики стратегічного аналізу для університетів містять:

– аналіз середовища / маркетинговий аналіз (PEST–аналіз, сканування середовища, сценарне планування та ін.);

– портфельний аналіз (наприклад, Бостонська матриця);

– внутрішній аналіз (наприклад, SWOT-аналіз сильних і слабких сторін).

Розроблення ринкової стратегії має важливе значення за ринкових умов, коли посилюється конкуренція між закладами вищої освіти, що мають запроваджувати нові спеціальності, підходи до аналізу ринку, визначати відповідні ринкові стратегії, встановлювати ціни на послуги у сфері вищої освіти, розпоряджатися ліквідними засобами.

За цих умов заклади вищої освіти мають «диверсифікувати джерела фінансових ресурсів і забезпечити оптимальне співвідношення між своєю діяльністю та її фінансуванням, а також академічною досконалістю»[193].

До аспектів фінансового менеджменту університету відносять[194]:

– управління процесом фінансового планування та складання бюджетів;

– розробка моделі розподілу ресурсів;

– розробка базової моделі розрахунку собівартості (управління витратами);

– перегляд організаційних структур та відповідальностей;

– створення умов для розвитку кадрів;

– розробка стратегії диверсифікації джерел надходжень.

Цілями фінансового планування є наступні[195]:

– узгодження діяльності університету із його фінансовою стратегією;

– враховувати вплив внутрішніх і зовнішніх чинників впливу на фінанси університету;

---

[191] OECD (2007). On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education, *OECD Education Working Papers*, No. 7, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/220180871707. – URL: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/220180871707.pdf?expires=1619467312&id=id&accname=guest&checksum=36B0EF988F2E1DB4DAECEF6CA96C0754

[192] OECD (2007). On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education, *OECD Education Working Papers*, No. 7, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/220180871707. – URL: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/220180871707.pdf?expires=1619467312&id=id&accname=guest&checksum=36B0EF988F2E1DB4DAECEF6CA96C0754 С. 37.

[193] OECD (2007). On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education, *OECD Education Working Papers*, No. 7, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/220180871707. – URL: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/220180871707.pdf?expires=1619467312&id=id&accname=guest&checksum=36B0EF988F2E1DB4DAECEF6CA96C0754 С. 41.

[194] European University Association (2015). Financial Management Toolkit. – URL: https://eua.eu/images/site1/ATHENA/01_athena-financial-management-toolkit-interactive-online-version.pdf

[195] European University Association (2015). Financial Management Toolkit. – URL: https://eua.eu/images/site1/ATHENA/01_athena-financial-management-toolkit-interactive-online-version.pdf

– прогнозувати обсяги надходжень та витрат за різними видами діяльності;

– відповідати вимогам ведення звітності за використання фінансових ресурсів (державних та недержавних).

Зазначимо, що ключовим інструментом стратегічного фінансового менеджменту та результатом стратегічного фінансового планування є budget allocation (бюджетні асигнування / розподіл бюджетних ресурсів)[196]. «Budget allocation має відповідати узгодженим пріоритетам стратегічного планування, а не навпаки. Бюджети завжди мають відповідати стратегії. Тому розподіл бюджетних ресурсів передбачає чітку стратегію, спільне бачення (візію), сприятливий розподіл ресурсів та ефективний моніторинг»[197]. Тобто вони є передумовами стратегічного фінансового менеджменту університету.

Модель внутрішнього розподілу ресурсів університету має на меті забезпечити покриття витрат діяльності фінансовими ресурсами усіх організаційних підрозділів університету (факультети, кафедри та ін.). Доцільним є врахування різної вартості видів діяльності, що пов'язано із розробкою відповідної моделі розрахунку витрат. Модель розподілу фінансових ресурсів пов'язана з процесом складання бюджету університету, сприяє покращенню довгострокового планування та прийняття стратегічних фінансових рішень[198].

Модель повного обліку витрат необхідна для обґрунтування доцільності розподілу надходжень і витрат на навчання, дослідження та інші види діяльності за умов існування обмежень на віднесення витрат на ці види діяльності (наприклад, витрати на заробітну плату академічного та адміністративного персоналу, вартості інфраструктури, електропостачання і т.д.).

Метою розроблення та імплементації моделі повного обліку витрат є:

– підвищення фінансової стійкості університету;

– зростання прозорості витрачання фінансових ресурсів з метою забезпечення підзвітності університетів перед стейкхолдерами;

– підтримки стратегічного управління для прийняття стратегічних рішень на основі достовірних даних.

Для прикладу, у Великій Британії був розроблений «Transparent Approach to Costing, TRAC» ([199], [200]) (Прозорий підхід до калькуляції) на основі методики оцінки витрат за видами діяльності.

Щодо структури управління існують такі моделі врядування в університетах[201]:

– unitary (унітарні);

– dual (дуальні), які за ознакою розподілу повноважень класифікують на:

«traditional» (традиційні), наприклад університети в Австрії, Італії, Великій Британії;

«asymmetric» (асиметричні), наприклад університети в Фінляндії, Люксембурзі, Угорщині.

«Унітарна модель» відноситься до структур врядування, за яких лише один керівний орган має повноваження щодо прийняття рішень в університеті. Цей керівний орган може бути таких типів:

«Senate-type» (Сенат), наприклад університети в Естонії, Ірландії та Польщі; або

«Board-type» (Рада), наприклад, університети в Данії, Ісландії, Норвегії, Фінляндія.

Сенат має повноваження щодо академічних питань, до складу якого входять переважно члени академічної спільноти. Рада має повноваження щодо стратегічних інституційних рішень, включаючи фінансові аспекти і характеризуються більш диверсифікованим складом членів (до складу можуть входити представники неакадемічної спільноти, наприклад роботодавці).

«Дуальна модель» відноситься до структур врядування, що містять «Senate-type» (Сенат) та «Board-type» (Рада) з розподілом повноважень між ними.

«Dual traditional model» (дуальна традиційна модель) базується на розподілі повноважень, де кожен керівний орган має окремий визначений спектр обов'язків. Зокрема, Сенат, як правило, відповідає за

---

[196] OECD (2007). On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education, *OECD Education Working Papers*, No. 7, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/220180871707. – URL: https://www.oecd-ilibrary.org/education/on-the-edge_220180871707. С. 45, 51.

[197] OECD (2007). On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education, *OECD Education Working Papers*, No. 7, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/220180871707. – URL: https://www.oecd-ilibrary.org/education/on-the-edge_220180871707 . С. 46.

[198] European University Association (2015). Financial Management Toolkit. – URL: https://eua.eu/images/site1/ATHENA/01_athena-financial-management-toolkit-interactive-online-version.pdf. С. 9.

[199] Transparent Approach to Costing. – URL: https://www.officeforstudents.org.uk/data-and-analysis/trac-data.

[200] TRAC Guidance. – URL: https://www.trac.ac.uk/tracguidance/

[201] Bennetot Pruvot E., Estermann T. (2018) University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness. In: Curaj A., Deca L., Pricopie R. (eds) European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies. Springer, Cham. – URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-77407-7_37. С. 624.

академічні питання, а Рада здійснює стратегічний нагляд та розподіл бюджету. Однак, обидва органи можуть брати участь у процесі прийняття рішень з одних і тих же питань.

«Dual asymmetric models» (дуальні асиметричні моделі) містять Сенат та Раду, які мають різний спектр повноважень. Це зумовлює домінування одного керівного органу у процесі прийняття рішень, зазвичай Ради. Така модель діє у Чехії, Хорватії, Фінляндії, Угорщині, Нідерландах та Люксембурзі.

У цьому контексті регулювання з боку державних органів влади здійснюється у двох аспектах:

– розміру керівних органів;

– складу керівних органів.

У частині розміру керівних органів регулювання здійснюється за такими типами:

– «відсутнє регулювання» – університети самостійно приймають рішення щодо розміру своїх керівних органів;

– «помірне регулювання» – державні органи влади визначають мінімальну або максимальну кількість членів керівних органів університетів (або співвідношення між ними);

– «повне регулювання» – державні органи влади визначають кількість членів керівних органів університетів.

Перший тип регулювання діє у Великій Британії, Німеччині (Північний Рейн-Вестфалія).

Другий тип регулювання діє у Фінляндії, Італії, Польщі. Наприклад у Польщі визначено, що 50-60% складу керівних органів університету мають бути представники академічного персоналу та 20% - студенти[202]. В Італії міститься норма, щодо максимальної кількості членів керівних органів – 35 осіб.

Третій тип регулювання діє у Австрії, Естонії, Ірландії. Наприклад, в Ірландії на законодавчому рівні визначено мінімальну (20 осіб) та максимальну (40 осіб) кількість членів керівних органів університетів.

У частині складу керівних органів регулювання полягає у визначенні груп представників, а саме: академічний/неакадемічний персонал, студенти, зовнішні члени. Наприклад, в Естонії є вимога представництва мінімум 1/5 студентів у складі Сенату університету[203]. У Німеччині (Північний Рейн-Вестфалія) законодавство встановлює вимогу щодо представництва мінімум 50% зовнішніх членів у складі Ради університету[204].

[202] Bennetot Pruvot E., Estermann T. (2018) University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness. In: Curaj A., Deca L., Pricopie R. (eds) European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies. Springer, Cham. – URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-77407-7_37 https://doi.org/10.1007/978-3-319-77407-7_37. С. 628.

[203] Bennetot Pruvot E., Estermann T. (2018) University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness. In: Curaj A., Deca L., Pricopie R. (eds) European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies. Springer, Cham. – URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-77407-7_37 https://doi.org/10.1007/978-3-319-77407-7_37. С. 630.

[204] Bennetot Pruvot E., Estermann T. (2018) University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness. In: Curaj A., Deca L., Pricopie R. (eds) European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies. Springer, Cham. – URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-77407-7_37 https://doi.org/10.1007/978-3-319-77407-7_37. С. 632.

Висновки і рекомендації

Аналіз ключових стратегічних та політичних документів на загальносвітовому і європейському рівні засвідчив актуальність дослідження проблеми забезпечення університетської автономії, у т.ч. фінансової. Ідентифіковано, що сучасною тенденцією розвитку Європейського простору вищої освіти є розширення університетської автономії, у т.ч. фінансової.

З'ясовано рівні розширення фінансової автономії університетів, а саме: національний, регіональний та інституційний. У цьому контексті виокремлено два аспекти процесу розширення фінансової автономії, а саме: політичний та управлінський. Визначено і охарактеризовано відповідні механізми та інструменти політичного та управлінського спрямування.

Політичний аспект розширення фінансової автономії містить наступні складові:

–дерегулювання у сфері вищої освіти;

–визначення національних та регіональних пріоритетів у межах стратегій розвитку вищої освіти;

–встановлення цілей системи вищої освіти;

–здійснення моніторингу процесу досягнення встановлених цілей;

–запровадження регулятивних рамок у вигляді законодавчого забезпечення, де визначається і закріплюється правовий статус університетів, діяльність адміністративних структур і персоналу у сфері вищої освіти (адміністративне управління);

–установчі документи (статут університету),

–розроблення інституційних стратегій;

–підвищення відповідальності та гнучкості університетів у відповідності до вимог ринку праці.

Управлінський аспект розширення фінансової автономії містить наступні складові:

–застосування механізмів підзвітності університетів;

–забезпечення ефективності університетів (стратегії /плани розвитку);

–укладання контрактів за результатами діяльності із профільним міністерством;

–моделі фінансування університетів;

–фінансовий менеджмент;

–структура управління університету.

Список використаних джерел

1. Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду розвитку щодо механізмів реалізації ефективного врядування в університетах: препринт (аналітичні матеріали) (частина І) / Авторський колектив: І. Драч, С. Калашнікова, О. Паламарчук, В. Рябченко, Л. Червона; за заг. ред. С. Калашнікової. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. 147 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Analiz_dosvidu_vriaduvania_v_univer_ch1_analit_IVO-2018-147p_avtors-kolektiv.pdf.
2. Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина І): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтунця. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. – 177 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/Analiz_dosvidu_fin-avtonomii_zVO_ch1_analit_IVO-2018-177p_avtors-kolektiv.pdf
3. Лопушняк Г.С., Рибчанська Х.В. Вища освіта України: державне регулювання та перспективи розвитку: монографія. Львів: «Ліга Прес», 2018. 283 с.
4. Мосьпан Н. В. Тенденції взаємодії вищої освіти з ринком праці в Європейському Союзі : дис. … д.пед.н. : 13.00.04. Київ, 2019. 520 с. – URL: http://elibrary.kubg.edu.ua/id/eprint/27879/1/%D0%94%D1%96%D1%81%D0%B5%D1%80%20%D0%9C%D0%BE%D1%81%D1%8C%D0%BF%D0%B0%D0%BD.pdf.
5. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18 .
6. Соколовська А.М. Шляхи розширення фінансової автономії університетів. *БІЗНЕС ІНФОРМ*. 2018. № 4. С. 102–108.
7. Ящук Т. А. Механізм фінансування закладів вищої освіти в умовах нестабільності ринку освітніх послуг : дис…к.е.н.: 08.00.03. Умань, 2019. 315 с. – URL: https://library.krok.edu.ua/media/library/category/disertatsiji-avtoreferati-vidguki/yashchuk_2019-disertatsija.pdf.
8. Arizona Board of Regents. State funding mechanisms. – URL: https://public.azregents.edu/Shared%20Documents/Item-01-2004-04-statefundmech-studysession.pdf.
9. Bennetot Pruvot E., Estermann T. (2018) University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness. In: Curaj A., Deca L., Pricopie R. (eds) European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies. Springer, Cham. – URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-77407-7_37.
10. Casson A. (2019). A Reasonable Autonomy – some questions about academic autonomy in the Nordic countries. – URL: https://suhf.se/app/uploads/2019/07/A-Reasonable-Autonomy-some-questions-about-academic-autonomy-in-the-Nordic-countries-Andrew-Casson-May-2019-.pdf.
11. Chartered Professional Accountants of Canada. CPA Canada Handbook – Accounting. – URL: https://www.cpacanada.ca/en/business-and-accounting-resources/cpa-canada-handbook-the-standards-and-guidance-collection/cpa-canada-handbook-accounting.
12. European Commission (2017). Renewed EU agenda for higher education. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0247&from=EN. – COM(2017)247 final .
13. European Commission/EACEA/Eurydice (2018). *The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report.* Luxembourg: Publications Office of the European Union. – URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2fe152b6-5efe-11e8-ab9c-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=706&WT.ria_ev=search#.
14. European System of National and Regional. Accounts 2010. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334.
15. European University Association (2015). Financial Management Toolkit. – URL: https://eua.eu/images/site1/ATHENA/01_athena-financial-management-toolkit-interactive-online-version.pdf.
16. Fielden, J. (2008). Global trends in university governance (English). Education working paper series ; no. 9. Washington, DC: World Bank. – URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/588801468140667685/pdf/442440NWP0BOX311webversion01PUBLIC1.pdf.

17. Finland (2015). Inventory of the methods, procedures and sources used for the compilation of deficit and debt data and the underlying government sector accounts according to ESA2010. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7110762/FI-EDP-Inventory-201512.pdf.

18. Fiszbein, A., Ringold, D. (2012). Benchmarking the governance of tertiary education systems (English). Washington, DC: World Bank Group. – URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/423481468272040065/pdf/944460WP00PUBL0in0Tertiary0Ed0Final.pdf.

19. France (2016). Inventory of the methods, procedures and sources used for the compilation of deficit and debt data and the underlying government sector accounts according to ESA2010. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/8572485/FR-EDP-Inventory-Oct16.pdf

Government Accounting Standards Board. URL: https://www.gasb.org/home.

20. Higher Learning Commission (2019). Financial & Non-financial Indicator Process. – URL: http://download.hlcommission.org/NFI-FIProcess_PRC.pdf.

21. Higher Learning Commission. – URL: https://www.hlcommission.org/

22. Hood, C. C. and H. Z. Margetts (2007). The tools of government in the digital age, Palgrave Macmillan, New York.

23. Howlett, M. (2011), Designing public policies: principles and instruments, Routledge, Abingdon. – URL: https://www.academia.edu/23151769/Michael_Howlett_Designing_Public_Policies_Principles_and_Instruments_Abingdon_Routledge_2011?auto=download

24. Latvia (2015). Inventory of the methods, procedures and sources used for the compilation of deficit and debt data and the underlying government sector accounts according to ESA2010. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7900830/LV-EDP-Inventory-201706.pdf.

25. National Association of State Budget Officers (2015). A GUIDEBOOK ON STATE BUDGETING FOR HIGHER EDUCATION. – URL: https://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/NASBO/9d2d2db1-c943-4f1b-b750-0fca152d64c2/UploadedImages/Reports/Higher%20Education%20State%20Budgeting%20Guidebook.pdf.

26. OECD (2007). On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education, *OECD Education Working Papers*, No. 7, OECD Publishing, Paris. – URL: https://www.oecd-ilibrary.org/education/on-the-edge_220180871707.

27. OECD (2015). Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en.

OECD (2017). The State of Higher Education 2015-16. – URL: https://www.oecd.org/education/imhe/The%20State%20of%20Higher%20Education%202015-16.pdf.

28. Office for National Statistics. – URL: https://www.ons.gov.uk/news/statementsandletters/classificationreviewofuniversitiesintheuk.

29. Paris communiqué, Paris, May 25th 2018. – URL: http://www.ehea2018.paris/Data/ElFinder/s2/Communique/EHEA Paris2018-Communique -final.pdf.

30. Poland (2018). Inventory of the methods, procedures and sources used for the compilation of deficit and debt data and the underlying government sector accounts according to ESA2010. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/8572485/PL-EDP+Inventory-May18.pdf.

31. Public Sector Accounting Board. – URL: https://www.frascanada.ca/en/psab/about.

32. Simpson, C., Marinov, M. (2016). University Autonomy in the Age of Marketization. In Reilly, J., Turcan, R., & Bugaian, L. (eds), (Re)Discovering University Autonomy: The Global Market Paradox of Stakeholder and Educational Values in Higher Education. Palgrave Macmillan, New York, (pp. 239-249).

33. TRAC Guidance. – URL: https://www.trac.ac.uk/tracguidance/.

34. Transparent Approach to Costing. – URL: https://www.officeforstudents.org.uk/data-and-analysis/trac-data.

35. UK Committee of University Chairs (2014). The Higher Education Code of Governance. – URL: https://www.universitychairs.ac.uk/wp-content/uploads/2015/02/Code-Final.pdf.

36. UK Committee of University Chairs (2018). The Higher Education Code of Governance. – URL: https://www.universitychairs.ac.uk/wp-content/uploads/2018/06/HE-Code-of-Governance-Updated-2018.pdf.

37. UK Committee of University Chairs (2020). The Higher Education Code of Governance. – URL: https://www.universitychairs.ac.uk/wp-content/uploads/2020/09/CUC-HE-Code-of-Governance-publication-final.pdf.

38. United Kingdom (2015). Inventory of the methods, procedures and sources used for the compilation of deficit and debt data and the underlying government sector accounts according to ESA2010. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7110762/UK-EDP-Inventory-201512.pdf.

39. Van Vught, F., H. de Boer (2015), Governance models and policy instruments, in Huisman, J., H. d. Boer, D. D. Dill, and M. Souto-Otero (Eds.), The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 38-56.

40. Vedung, E. (1998) 'Policy instruments: typologies and theories', in M. Bemelmans-Videc, R. C. Rist and E. Vedung (eds) Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation (pp. 21–58) (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers).

Вікторія Ворона
кандидат педагогічних наук,
старший науковий співробітник
відділу економіки вищої освіти,
Інститут вищої освіти НАПН України
https://orcid.org/0000-0002-6944-3833

Анотація

Здійснено аналіз основних міжнародних і вітчизняних правових регуляторів (національних рахунків, економічних та соціальних статистичних класифікацій (класифікаторів) економічної діяльності ЗВО як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки, положення яких є обов'язковими до виконання та важливими механізмами встановлення меж їх інституціональної, економічної (у т.ч. фінансової) автономій. Сформовано Схему «Вища освіта та заклади вищої освіти в системах національних рахунків, міжнародних і національних стандартних економічних та соціальних статистичних класифікаціях, міжнародних та національних нормативно-правових актах, окремі положення яких є регуляторами інституціональної, економічної та фінансової автономії закладів вищої освіти». Розглянуто декларації і комюніке міністрів вищої освіти Європи які є спільними політиками і рекомендаціями в ЄПВО у розумінні сучасних суспільних (у тому числі економічних) відносин, що набули певної актуальності в останні 15 років. Зроблено висновки, що при умові внесення змін до деяких вітчизняних нормативно-правових регуляторів (зокрема, Закону України «Про вищу освіту» щодо зміни організаційно-правового статусу ЗВО України), дозволять вдосконалити механізм державного регулювання у сфері вищої освіти та розширити межі інституціональної, економічної (у т. ч. фінансової) автономії ЗВО.

Ключові слова: міжнародні правові регулятори національних рахунків; міжнародні й національні стандартні економічні та соціальні статистичні класифікації (класифікатори); акти ЄПВО (декларації і комюніке міністрів відповідальних за вищу освіту); сфера вищої освіти; економічна діяльність ЗВО.

3.1. Аналіз останніх вітчизняних досліджень із проблем правового регулювання економічної діяльності ЗВО – інституціональних одиниць ринкової економіки

На основі попередніх публікацій ([205], [206]) здійснено аналіз зарубіжних ([207],[208],[209],[210] та ін.) досліджень щодо використання понять «інституціональна автономія», «економічна (у т.ч. фінансова) автономія» їх зміст та використання у сучасних нормативно-правових регуляторах. У межах цього дослідження проаналізовано останні вітчизняні праці з проблем регулювання економічної діяльності ЗВО як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки, що на наш погляд, частково є дотичними й до проблем правового регулювання. Серед праць дослідників, що розглядали діяльність ЗВО та їх автономію (самостійність) увагу привернули наступні.

Н. Давидова у дослідженні «Проблеми цивільно-правового регулювання відносин у сфері освіти в Україні і США»[211] проводить порівняння українського та американського досвіду правового регулювання відносин у сфері вищої освіти. Об'єктом даного дослідження є «цивільні правовідносини у сфері освіти в Україні і США, а також теоретичні проблеми вдосконалення чинного національного законодавства»[212]. Авторка розглядає інституціональну автономію ЗВО з позицій цивільно-правового регулювання де «Принцип інституційної автономії є аксіомою, квінтесенцією вищої освіти, визначеною на рівні … міжнародних і національних декларацій, конвенцій, хартій. … Притаманні цивільному праву диспозитивність, майнова самостійність та юридична рівність … неможливі без автономності правового статусу … ВНЗ…. Принцип автономії … співзвучний одній із важливих якостей цивільно-правових відносин – автономії волі учасників цивільно-правових відносин, що передбачає самостійне формування змісту суспільних відносин, в які ці суб'єкти вступають. … Загальними тенденціями розвитку вищої освіти … є демократизація і децентралізація управління, розширення автономії ВНЗ із одночасним підвищенням рівня їх підзвітності та відповідальності перед суспільством …»[213]. Авторка відмічає, що «критерії класифікації ВНЗ як суб'єкта цивільного права: за формою власності (приватні, комунальні та державні); за порядком створення (юридичні особи приватного і публічного права); за організаційно-правовими формами (установа і товариство);…»[214]. Саме ці критерії, на

[205] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина ІІ): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І.Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, В. Ковтунець, С. Мельник., Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019, 161 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/Analiz_dosvidu_fin-avtonomii_zVO_ch2_analit_IVO-2019-161p_avtors-kolektiv.pdf

[206] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина І): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтунця. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. – 178 с. – URL: https://ihed.org.ua/publications/analiz-providnogo-vitchyznyanogo-ta-zarubizhnogo-dosvidu-shhodo-mehanizmiv-finansovoyi-avtonomiyi-zakladiv-vyshhoyi-osvity-chastyna-i-preprynt-analitychni-materialy/

[207] European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala. – URL: http://www.eua.be

[208] Estermann T., Nokkala T., Steinel M. (2011). University Autonomy in Europe II. The Scorecard. Brussels: European University Association. – URL: http://www.eua.be/Libraries/publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.pdf?sfvrsn=2

[209] Enora Bennetot Pruvot and Thomas Estermann University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017. – URL: http://www.eua.be

[210] Designing Strategies for Efficient Funding of Universities in Europe, 2015. – URL: http://www.eua.be

[211] Давидова Н.О. Проблеми цивільно-правового регулювання відносин у сфері освіти в Україні і США. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.03 цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України; Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України. – Київ, 2017. – URL: http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/502/dis_Davydova%20N.O._new.pdf

[212] Давидова Н.О. Проблеми цивільно-правового регулювання відносин у сфері освіти в Україні і США. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.03 цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України; Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України. – Київ, 2017. – URL: http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/502/dis_Davydova%20N.O._new.pdf С.27

[213] Давидова Н.О. Проблеми цивільно-правового регулювання відносин у сфері освіти в Україні і США. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.03 цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України; Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України. – Київ, 2017. – URL: http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/502/dis_Davydova%20N.O._new.pdf С. 327-328

[214] Давидова Н.О. Проблеми цивільно-правового регулювання відносин у сфері освіти в Україні і США. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.03 цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України; Київський

наше переконання, потребують подальшого обґрунтування, оскільки вони впливатимуть на обсяг прав і обов'язків ЗВО України та їх інституціональну, економічну (у т.ч. фінансову) автономії.

М. Яструбський у роботі «Гармонійний розвиток та державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів України»[215] висвітлює засади розвитку та державного регулювання діяльності ЗВО України. У висновках автор акцентує, що «чинником державного регулювання діяльності вищих навчальних закладів є фінансова підтримка їх діяльності; … університети наділені й користуються реальною автономією, провідні дослідницькі університети отримують державні інвестиції; ЗВО функціонують у складі об'єднань з корпоративним сектором, прикладом яких можуть бути технопарки, спільні підприємства. Результатом таких об'єднань є ефективне використання на вищу школу фінансових ресурсів і координація зусиль з випуску наукомісткої продукції» [216]. Автор в контексті розширення фінансової автономії ЗВО пропонує забезпечення гнучкості, прозорості, створення «правових, економічних, ефективних організаційних механізмів, сприятливих для розвитку ЗВО»[217] і власне бачення автономії ЗВО, що «полягає у знаходженні оптимального співвідношення (збалансованості) між державним регулюванням і автономією університетів. Враховуючи недосконаліть імплементації університетської автономії, стримуючим фактором реалізації автономії університетів є недосконаліть управління ними…»[218].

Л. Вітренко в дослідженні «Механізми фінансування закладів вищої освіти державної форми власності в Україні»[219] стверджує, що «законодавчі реформи у сфері вищої освіти нададуть фінансову автономію ЗВО й більших можливостей отримувати, розподіляти фінансування, позичати грошові кошти і залишати у розпорядженні ЗВО невикористані бюджетні ресурси»[220]. Авторка сфокусувала свою увагу на матриці проблем фінансування сфери вищої освіти України, а не на розгляді питань економічної (у т.ч. фінансової) автономії ЗВО. Важливим аспектом даного дослідження є висновок, що основними загрозами ефективного фінансування ЗВО де «…найвищим ступенем ризику є загроза, яку отримали на сьомому рівні – невідповідність статусу закладів вищої освіти «бюджетна установа», як суб'єктів економічної діяльності, засадам ринкової економіки»[221]. У цьому контексті авторка пропонує «здійснювати економічну діяльність ЗВО у статусі, що надасть їм повну фінансову автономію»[222]. Частково погоджуємось із зазначеним висновком і пропонуємо свій варіант зміни організаційно-правового статусу ЗВО та його імплементації в українському законодавстві. На основі CHP 2008 та KICE вважаємо за доцільне до спеціального Закону України «Про вищу освіту» включити положення, згідно яких ЗВО можуть бути віднесені до наступних статусів: нефінансова

національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України. – Київ, 2017. – URL: http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/502/dis_Davydova%20N.O._new.pdf С. 329

[215] Яструбський М.Я. Гармонійний розвиток та державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.04 «Економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності)». – Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2018. – URL: https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/1339/disyastrubskyy.pdf

[216] Яструбський М.Я. Гармонійний розвиток та державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.04 «Економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності)». – Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2018. – URL: https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/1339/disyastrubskyy.pdf С.405-406

[217] Яструбський М.Я. Гармонійний розвиток та державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.04 «Економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності)». – Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2018. – URL: https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/1339/disyastrubskyy.pdf С.407

[218] Яструбський М.Я. Гармонійний розвиток та державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.04 «Економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності)». – Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2018. – URL: https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/1339/disyastrubskyy.pdf С.408

[219] Вітренко Л. О. Механізм фінансування закладів вищої освіти державної форми власності в Україні : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. – Чернігівський нац. технологічний ун-т, Мін-во освіти і науки України. – Чернігів, 2019. – 287 с. – URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/handle/123456789/4859

[220] Вітренко Л. О. Механізм фінансування закладів вищої освіти державної форми власності в Україні : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. – Чернігівський нац. технологічний ун-т, Мін-во освіти і науки України. – Чернігів, 2019. – 287 с. – URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/handle/123456789/4859 С. 144

[221] Вітренко Л. О. Механізм фінансування закладів вищої освіти державної форми власності в Україні : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Людмила Олексіївна Вітренко ; Чернігівський нац. технологічний ун-т, Мін-во освіти і науки України. – Чернігів, 2019. – 287 с. – URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/handle/123456789/4859 С. 153

[222] Вітренко Л. О. Механізм фінансування закладів вищої освіти державної форми власності в Україні : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Людмила Олексіївна Вітренко ; Чернігівський нац. технологічний ун-т, Мін-во освіти і науки України. – Чернігів, 2019. – 287 с. – URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/handle/123456789/4859 С. 153

корпорація сектору нефінансових корпорацій; некомерційна організація (НКО) з ринковим виробництвом сектору нефінансових корпорацій; некомерційна організація (НКО) з ринковим виробництвом, яка контролюється державою і відноситься до сектору державного управління; некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом сектору державного управління; некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом, яка контролюється державою і відноситься до сектору державного управління; некомерційна організація, що обслуговує домашні господарства.

Д. Загірняк у своєму дослідженні «Прагматизм фінансово-економічного розвитку вищої освіти: теорія, методологія, практика» [223] зазначає, що «… Інституційна автономія є одним з методів досягнення самодостатності. Сама по собі автономія не передбачає комерційного успіху, а самодостатність гарантує його, оскільки синтезує наявність бажання та можливості його досягнення»[224]. Важливим для нас, є підтвердження, що «у вітчизняний сфері вищої освіти ніхто не заперечує комерційної ініціативи та автономності ЗВО щодо прийняття рішень. Більше того, підкреслюється необхідність розширення автономії закладів, але при цьому обов'язково згадується необхідність державного нагляду за їх комерційною діяльністю. Такий підхід констатує неспроможність закладів без державної підтримки проводити самодостатню політику»[225]. Автор проводить також власний пошук фінансових термінів у своєму дослідженні, цінністю для нас, є також вживання поняття «фінансова автономія» в контексті «доведення значущості механізму державного регулювання у розвитку вищої освіти слід сприймати як формальний доказ наявності фінансового сенсу у всіх складових механізму»[226]. Ще одним доробком цієї праці у світлі нашого дослідження є висновки. Автор зазначає, що «Вітчизняним ЗВО притаманна «короткозорість», оскільки щороку вони орієнтуються на платоспроможний попит. Нерозуміння закладами ситуації, що склалася на ринках освітніх послуг і праці, передбачає, що без підтримки держави ЗВО не здатні забезпечити результат, який би задовольнив потреби особистості, суспільства і бізнесу. Переконання у нездатності і небажанні закладів діяти масштабно і перспективно делегує державі функції управління ВО. … Слід констатувати, що наявність конфлікту в бажанні ЗВО досягти якості ОП зумовлена усіма типами відносин і різним масштабом розв'язуваних завдань. Визнання наявності конфлікту свідчить про готовність його усунення, але при цьому суспільство, споживачі та ЗВО повинні модернізувати відносини щодо масштабу розв'язуваних завдань. … Примітно, що українська освітянська політика виключає наявність у ЗВО сумнівів щодо правильності визначеної мети, шляхів, способів і методів її досягнення. Їм невідомі альтернативні варіанти свого фінансово-економічного розвитку. За довгі роки склалися стереотипи діяльності ЗВО, відхилення від яких загрожує негативними наслідками. Заклади освіти звикли до відсутності або нестачі чого-небудь, що їм належить мати згідно з нормативно-правовими актами»[227]. На наше переконання, модернізувати економічні відносини у сфері вищої освіти можливо за суттєвого удосконалення механізму формування, розміщення та

[223] Загірняк Д. М. Прагматизм фінансово-економічного розвитку вищої освіти: теорія, методологія, практика. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальностями 08.00.07 «Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика», 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит». – Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського. – Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця, Харків, 2019. – URL: https://www.hneu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/07/Zahirnyak-D.M.-Disertaciya-Vchenna-rada-D-64.055.02-2019.pdf

[224] Загірняк Д. М. Прагматизм фінансово-економічного розвитку вищої освіти: теорія, методологія, практика. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальностями 08.00.07 «Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика», 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит». – Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського. – Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця, Харків, 2019. – URL: https://www.hneu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/07/Zahirnyak-D.M.-Disertaciya-Vchenna-rada-D-64.055.02-2019.pdf С. 167

[225] Загірняк Д. М. Прагматизм фінансово-економічного розвитку вищої освіти: теорія, методологія, практика. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальностями 08.00.07 «Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика», 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит». – Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського. – Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця, Харків, 2019. – URL: https://www.hneu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/07/Zahirnyak-D.M.-Disertaciya-Vchenna-rada-D-64.055.02-2019.pdf С. 167

[226] Загірняк Д. М. Прагматизм фінансово-економічного розвитку вищої освіти: теорія, методологія, практика. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальностями 08.00.07 «Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика», 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит». – Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського. – Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця, Харків, 2019. – URL: https://www.hneu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/07/Zahirnyak-D.M.-Disertaciya-Vchenna-rada-D-64.055.02-2019.pdf С. 192

[227] Загірняк Д. М. Прагматизм фінансово-економічного розвитку вищої освіти: теорія, методологія, практика. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальностями 08.00.07 «Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика», 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит». – Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського. – Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця, Харків, 2019. – URL: https://www.hneu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/07/Zahirnyak-D.M.-Disertaciya-Vchenna-rada-D-64.055.02-2019.pdf С. 193-194

фінансування виконання державного замовлення на здобуття вищої освіти (короткий цикл, бакалаврат або його еквівалент, магістратура, або її еквівалент, докторантура або її еквівалент, підвищення кваліфікації та перепідготовка кадрів). До цього слід додати, що відсутність науково обґрунтованої методики розрахунку вартості конкретної послуги у сфері вищої освіти в розрізі рівнів вищої освіти (повний цикл навчання; календарний рік; навчальний рік (період)), галузей вищої освіти позбавляє можливості здійснення аналізу ефективності використання публічних фінансів, які направляються на розвиток сфери вищої освіти.

Аналіз останніх праць вітчизняних науковців дає достатньо підстав для висновку, що проблеми правового регулювання економічної діяльності ЗВО як суб'єктів автономних інституцій ринкової економіки є актуальними та потребують встановлення регулятивних рамок у вигляді законодавчого забезпечення у сфері вищої освіти України.

3.2. Спільні декларації і комюніке міністрів вищої освіти Європи як правові регулятори економічної діяльності університетів у Європейському просторі вищої освіти

Велика Хартія Університетів / Magna Charta Universitatum [228], складена й ухвалена у Барселоні в січні 1988 р., ректорами провідних європейських університетів, де серед основоположних принципів функціонування та розвитку університетів зазначено: «Університет є самостійною установою усередині суспільств…»[229]. Цілями Хартії є – «прославити найглибші цінності університетських традицій та заохотити міцні зв'язки між європейськими університетами»[230]. Серед проголошених основних принципів діяльності університету задекларовано «моральну і інтелектуальну незалежність від будь-якої політичної й економічної влади його дослідницьку та викладацьку діяльність»[231] та свободу в дослідницькій і викладацькій діяльності, як основний принцип університетського життя, закликавши «Керівні органи й університети, кожний у межах своєї компетенції … гарантувати дотримання цієї фундаментальної вимоги»[232]. Словосполучення «автономія університету» документ не містить, але будь-який позаєвропейський університет має можливість приєднатися до нього.

У ***Декларації про академічну свободу та автономію університетів / The Declaration on Academic Freedom and Autonomy of Institutions of Higher Education***[233] (м. Ліма, 6-10 вересня 1988 р.) зазначено, що «автономія означає незалежність університетів від держави та інших суспільних сил у прийнятті рішень щодо їхнього внутрішнього управління, фінансів, адміністрації, а також у визначенні політики у сфері освіти, науково-дослідної роботи, підвищення рівня знань й навичок та інших супутніх видів діяльності»[234]. Цей документ вперше розглядає автономію університетів як самостійність, але щодо фінансової автономії чітких норм і визначень нами не знайдено.

У ***Лісабонській конвенції*** (м. Лісабон, 11 квітня 1997 року) сформульовано положення про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні.[235] Україна ратифікувала «Конвенцію про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні»[236] не будучи членом ЄС. Це пояснюється перш за все географічним розташуванням України та її прагненням приєднання до Європейського співтовариства. Питань автономії університетів зазначений документ не містить.

Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи, прийнята 5-9 жовтня 1998 р., у Парижі [237], містить наступне визначення щодо автономії: «університету має бути надана автономія в їхніх внутрішніх справах, однак така автономія має супроводжуватися чіткою і прозорою підзвітністю урядові, парламентові, студентам і суспільству в цілому. … Кінцевою метою управління повинно бути зміцнення інституційної місії університету шляхом забезпечення високого рівня викладання, підготовки кадрів і наукових досліджень, а також служіння суспільству.»[238]. Відповідно до цієї Декларації університети, їх співробітники і студенти мають право повною мірою керуватися академічною свободою і автономією, під якими розуміють комплекс прав і обов'язків, що є повністю відповідальними і підзвітними перед суспільством. Питання фінансової автономії університетів у декларації відсутні.

---

[228] Magna Charta Universitatum. – URL: http://www.magna-charta.org

[229] Велика Хартія Університетів, ухвалена у 1988 р. – URL: http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/ukrainian С.1.

[230] Magna Charta. – URL: http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/history

[231] Magna Charta Universitatum. – URL: http://www.magna-charta.org

[232] Magna Charta Universitatum. – URL: http://www.magna-charta.org

[233] The Declaration on Academic Freedom and Autonomy of Institutions of Higher Education (Lima, 10 September 1988). – URL: https://www.wusgermany.de/sites/wusgermany.de/files/userfiles/WUS-Internationales/wus-lima-englisch.pdf

[234] The Declaration on Academic Freedom and Autonomy of Institutions of Higher Education (Lima, 10 September 1988). – URL: https://www.wusgermany.de/sites/wusgermany.de/files/userfiles/WUS-Internationales/wus-lima-englisch.pdf

[235] Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_308

[236] Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_308

[237] Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи. – Париж, 1998. – URL: http://rntbcat.org.by/ek/us/1990-1999/17.pdf

[238] Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи. – Париж, 1998. – URL: http://rntbcat.org.by/ek/us/1990-1999/17.pdf – С. 13.

У ***Сорбонській декларації / Sorbonne Joint Declaration***[239] (м. Париж, Сорбонна, 25 травня 1998 року) сформульовано гармонізацію архітектури європейської системи вищої освіти»[240], в якій викладено прагнення створити Європейську зону вищої освіти, де національна ідентичність та спільні інтереси мають взаємодіяти між собою та зміцнювати одне одного на благо Європи. Питання фінансової автономії університетів Сорбонська декларація не містить.

Болонська декларація «Європейський простір у сфері вищої освіти» (м. Болонья, 19 червня 1999 року) є спільною декларацією міністрів вищої освіти Європи[241], де стратегічною метою Болонського процесу було створення Європейського простору вищої освіти, конкурентоспроможного та привабливого як для самих європейців, так і для студентів з усіх куточків світу. Засади ЄПВО ґрунтуються на міжнародному співробітництві, мають усунути перепони та забезпечити широкий доступ до якісної вищої освіти, що базується «…на принципах демократії й *незалежності університетів*, їхньої наукової і дослідницької автономії. … слід зосередитися на вирішенні завдання збільшення міжнародної конкурентоспроможності європейської системи вищої освіти…»[242]. У Декларації вперше використано словосполучення «автономія університетів» (University autonomy)[243] із посиланням на основоположні принципи Великої Хартії Університетів у розумінні незалежності та свободи лише в дослідницькій та викладацькій діяльності. На нашу думку, йдеться про автономію університетів саме в дослідницькій та викладацькій діяльності, тобто, йдеться про автономію університетів саме в дослідницькій та викладацькій діяльності.

Празьке комюніке (м. Прага, 19 травня 2001 року) / ***Towards the European Higher Education Area. Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001***[244] зустрічі європейських міністрів вищої освіти, сконцентрувало увагу на залученні університетів та студентства, як рівноправних партнерів, що формують і розвивають ЄПВО. Словосполучення «автономія університету» зазначений документ не містить.

У ***Декларації Глазго «Сильні університети для сильної Європи»*** (м. Брюссель, 15 квітня 2005 року) [245], яка є Програмою дій, ініційованих Європейською асоціацією університетів (EUA)[246] в Саламанці (декларація *«Формування Європейського простору вищої освіти», 29-30 березня 2001 року / Convention of European Higher Education Institutions. Shaping the European Higher Education Area*)[247] та Граці (2003 р.), розділі II «Завдання і основоположні цінності сильних університетів» у п. 9 проголошено: «Університети готові до роботи. Автономія університетів і різноманітність їх завдань є необхідними умовами для забезпечення ефективної роботи»[248] У розділі VII «Якість сильних університетів» п. 27 зазначено: «Університети підкреслюють суттєвий зв'язок між забезпеченням стійкої якості, мірою автономії і обсягами фінансування, і закликають уряди признати той факт, що більш висока ступінь автономії і належне фінансування мають виключну важливість для підвищення загальної якості європейських університетів»[249]. У розділі VIII

[239] Sorbonne Joint Declaration . – URL: http://euroosvita.net/prog/data/attach/1037/SORBONNE_DECLARATION.pdf
[240] Sorbonne Joint Declaration . – URL: http://euroosvita.net/prog/data/attach/1037/SORBONNE_DECLARATION.pdf
[241] Спільна декларація міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_525
[242] Спільна декларація міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_525
[243] The European Higher Education Area. – URL: http://www.magna-charta.org/resources/files/BOLOGNA_DECLARATION.pdf
[244] Towards the European Higher Education Area. Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001. – URL: http://www.encore-edu.org/ENCoRE-documents/prague.pdf
[245] Декларация Глазго «Сильные университеты для сильной Европы». – URL: https://eua.eu/downloads/publications/glasgow%20declaration%20%20strong%20universities%20for%20a%20strong%20europe%202005%20ru.pdf
[246] EUA. – URL: https://eua.eu/
[247] Convention of European Higher Education Institutions (Salamanca, 29-30 March 2001) Shaping the European Higher Education Area.- URL: https://pjp-eu.coe.int/en/web/bih-higher-education/images/2001_salamanca_convention_eng.pdf
[248] Декларация Глазго «Сильные университеты для сильной Европы». – URL: https://eua.eu/downloads/publications/glasgow%20declaration%20%20strong%20universities%20for%20a%20strong%20europe%202005%20ru.pdf
[249] Декларация Глазго «Сильные университеты для сильной Европы». – URL: https://eua.eu/downloads/publications/glasgow%20declaration%20%20strong%20universities%20for%20a%20strong%20europe%202005%20ru.pdf

«Фінансування для забезпечення сильних університетів» п. 32 стверджується: «Університети працюють над диверсифікацією джерел фінансування. Вони будуть продовжувати вивчення моделей комбінованого державного / приватного фінансування і вести структурований і підкріплений фактами діалог з EUA і всіма зацікавленими сторонами. Вони розроблять комплексну модель економічних витрат і закличуть уряди до надання коштів відповідним чином»[250]. Задекларованe формулювання у Декларації щодо рівноваги між автономією і підзвітністю, яка забезпечується аудиторськими процедурами, дає підстави для висновку, що автономія університетів має відповідні сформульовані межі автономії, перш за все, фінансової.

У ***Комюніке конференції Міністрів вищої освіти Європи*** (м. Берлін, 19 вересня 2003 року) / «***Realising the European Higher Education Area» Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003*** [251] у розділі «Гарантія якості» є посилання на те, «що згідно з принципами автономії навчальних закладів відповідальність за якість вищої освіти передусім лежить на кожному окремому навчальному закладі»[252] («…with the principle of institutional autonomy, the primary responsibility for quality assurance in higher education lies with each institution itself and this provides the basis for real accountability of the academic system within the national quality framework»)[253], тобто, йдеться, на наш погляд, не про інституціональну автономію університету в сучасному розумінні.

У ***Бергенському комюніке*** (м. Берген, 19–20 травня 2005 року) / ***The European Higher Education Area – Achieving the Goals. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education***, Bergen, 19-20 May 2005 [254] увагу приділено проміжному аналізу здобутків у ході реалізації Болонського процесу, де у розділі V Підготовка до 2010 р., міністри взяли на себе «…зобов'язання забезпечити автономність університетів, яка є необхідною для здійснення затверджених реформ…»[255] (undertake to ensure that higher education institutions enjoy the necessary autonomy to implement the agreed reforms, and we recognise the need for sustainable funding of institutions)[256], серед яких сама автономія університетів не розглядалась.

У ***Лондонському комюніке*** (м. Лондон, 16–19 травня 2007 року) / ***London Communiqué «Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world»***, 18 May 2007 [257], яке відбулось під гаслом «На шляху до Європейського простору вищої освіти: відповіді на виклики глобалізації» у Вступі зазначено: «Ми створюємо ЄПВО, що базується на інституціональній автономії, академічній свободі, рівних можливостях та демократичних принципах, які сприятимуть мобільності, підвищуватимуть можливості працевлаштування, а також привабливість та конкурентоспроможність Європи». Акцентуємо увагу, що вперше у таких документах вжито словосполучення «інституціональна автономія», проте в інших розділах цього великого за обсягом документа ні при аналізі досягнень ЄПВО до 2010 року і далі не розглядаються питання інституціональної автономії університетів.

[250] Декларация Глазго «Сильные университеты для сильной Европы». – URL: https://eua.eu/downloads/publications/glasgow%20declaration%20%20strong%20universities%20for%20a%20strong%20europe%202005%20ru.pdf

[251] Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003, «Realising the European Higher Education Area» http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2003_Berlin/28/4/2003_Berlin_Communique_English_577284.pdf

[252] Комюніке конференції міністрів вищої освіти Європи, Берлін, 19 вересня 2003 року. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_754

[253] Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003, «Realizing the European Higher Education Area». – URL: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2003_Berlin/28/4/2003_Berlin_Communique_English_577284.pdf

[254] The European Higher Education Area – Achieving the Goals. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005. – URL: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/EN/2-2005-749-EN-1-0.Pdf

[255] Комюніке Конференції Міністрів країн Європи, відповідальних за сферу вищої освіти «Загальноєвропейський простір вищої освіти. – Досягнення цілей». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_576

[256] The European Higher Education Area – Achieving the Goals. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005. – URL: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/EN/2-2005-749-EN-1-0.Pdf

[257] London Communiqué «Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world», 18 May 2007. – URL: http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2007_London_Communique_English_588697.pdf

Згідно до ***Лісабонської декларації 2007*** р.[258] / ***Lisbon Declaration***[259], розділу VI. Автономія та фінансування, пункту 26, закликано уряди запровадити принцип інституціональної автономії, що включає академічну автономію (навчальні плани, програми, дослідження), фінансову автономію (бюджетне планування), організаційну автономію (структура університету) та кадрову автономію (відповідальність за наймання на роботу, виплату заробітної плати, просування по службі)[260]. У пункті 28 цієї Декларації встановлено[261]: «Підтримуючи передовий досвід у глобальному контексті, EUA[262] продовжує брати участь у дебатах щодо державно-приватного партнерства у фінансуванні вищої освіти… Моделі фінансування мають бути набагато гнучкішими, ніж старі системи…»[263]. Лісабонська декларація є міжнародно-правовим актом, у якому вперше звертається увага на економічні відносини у сфері вищої освіти, де університети як інституціональні одиниці повинні мати самостійність у прийнятті інституціональних та економічних рішень.

У ***Лювенському комюніке*** (м. Лювен та Лювен-ля-Ньов, 28-29 квітня 2009 року) / ***The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education***, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009 [264], що проводилось під гаслом «Болонський процес у період до 2020 року – Європейський простір вищої освіти у новому десятилітті» містить огляд досягнень Болонського процесу та пріоритети розвитку ЄПВО у новому десятилітті з урахуванням наслідків всесвітньої фінансової кризи. У Преамбулі Комюніке зазначено: «…реформи систем та політик вищої освіти продовжуватиме бути тісно пов'язаною із європейськими цінностями: інституціональної автономії, академічної свободи та соціальної справедливості…»[265]. Проте серед пріоритетів вищої освіти на наступне десятиліття окремо інституціональна автономія університетів не зазначена – вона розглядається в контексті фінансування.

Будапештсько-Віденська Декларація (12 березня 2010 р.) / ***Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area***, March 12, 2010 [266], присвячена питанню створення Європейського простору вищої освіти, увагу зосереджено на академічній свободі, автономії та відповідальності університетів (autonomy and accountability of higher education institutions)[267] які є ключовими принципами ЄПВО. Питання фінансової автономії у декларації відсутні.

У ***Бухарестському комюніке*** (27 квітня 2012 року) / ***Bucharest Communiqué «Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area»***, Bucharest, on 26 and 27 April 2012 [268], де Міністри вищої освіти взяли зобов'язання підтримувати університети та вести відкритий діалог щодо фінансування у сфері вищої освіти. Автономія ЗВО розглядається в контексті фінансування (financing), урядування (government), та управління (management). Серед основних цілей ЄПВО та пріоритетів діяльності на 2012-2015 роки автономія університетів відсутня.

---

[258] The Lisbon Declaration. Europe's Universities Beyond 2010: Diversity With a Common Purpose. Academic Information Centre. – URL: http://www.aic.lv/bolona/Bologna/London_conf/Lisbon_declaration.pdf

[259] European University Association. Lisbon Declaration – Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a Common Purpose. - EUA, Brussels, May 2007. – URL: http://www.eua.be/Libraries/quality-assurance/lisbon_declaration.pdf?sfvrsn=0.

[260] The Lisbon Declaration. Europe's Universities Beyond 2010: Diversity with a Common Purpose. Academic Information Centre. – URL: http://www.aic.lv/bolona/Bologna/London_conf/Lisbon_declaration.pdf

[261] The Lisbon Declaration. Europe's Universities Beyond 2010: Diversity with a Common Purpose. Academic Information Centre. – URL: http://www.aic.lv/bolona/Bologna/London_conf/Lisbon_declaration.pdf

[262] European University Association. – URL: https://eua.eu

[263] The Lisbon Declaration. Europe's Universities Beyond 2010: Diversity with a Common Purpose. Academic Information Centre. – URL: http://www.aic.lv/bolona/Bologna/London_conf/Lisbon_declaration.pdf

[264] The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009. – URL: http://ehea.info/media.ehea.info/file/20090223-Ostend/54/2/BFUG_Board_CZ_19_4_draft_communique_200209_594542.pdf

[265] Болонський процес 2020 – Простір європейської вищої освіти у новому десятиріччі Комюніке Конференції Європейських міністрів, відповідальних за вищу освіту Льовен / Лувен-ла-Нев, 28-29 квітня 2009. – URL: http://prima.lnu.edu.ua/Pedagogika/bolon/10.pdf

[266] Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area, March 12, 2010. – URL: http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Budapest_Vienna_Declaration_598640.pdf

[267] Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area, March 12, 2010. – URL: http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Budapest_Vienna_Declaration_598640.pdf

[268] Bucharest Communiqué «Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area», Bucharest, on 26 and 27 April 2012. – URL: https://docplayer.net/18250986-Making-the-most-of-our-potential-consolidating-the-european-higher-education-area-bucharest-communique-final-version.html

У ***Єреванському комюніке*** (14-15 травня 2015 року, м. Єреван) / ***Yerevan Communiqué*** [269] міністри, які відповідають за вищу освіту в ЄПВО, зазначили, що процес реформування системи вищої освіти засновано на відповідальності суспільства за вищу освіту, академічній свободі, інституціональній автономії та відданості цілісності [270]. Проте серед цілей, заходів та 12 зобов'язань щодо розвитку ЄПВО зобов'язання, пов'язане з інституціональною автономією та питання фінансової автономії університетів не розглядалися.

Європейською комісією представлено ***комюніке 2016 р., «Investing in Europe's Youth»***[271], в якому підкреслено важливість нових можливостей для молоді через здобуття якісної освіти, у тому числі й вищої. Ключовим питанням посідає – якість освіти, яка має вирішальне значення для розвитку можливостей молодого покоління для розбудови ЄС. Питання автономії університетів у зазначеному документі не розглядалось.

У ***Паризькому комюніке***[272], звіті Міністрів відповідальних за вищу освіту із запровадження положень Болонського процесу ***«Європейський простір вищої освіти в 2018 р.: Імплементація Болонського процесу»*** / ***Paris Communiqué*** [273], до фундаментальних цінностей, які становлять основу ЄПВО, разом із академічною свободою і доброчесністю (academic freedom and integrity), участю студентів і працівників у врядуванні вищої освіти (participation of students and staff in higher education governance), громадянською відповідальністю вищої освіти й за вищу освіту (public responsibility for and of higher education) включили інституціональну автономію (institutional autonomy) та взяли на себе обов'язок «… рішуче пропагувати і захищати їх у всьому ЄПВО через інтенсивний політичний діалог і співпрацю»[274]. Міністри також заявили, що успішне постійне вдосконалення навчання та викладання в усьому ЄПВО можливе лише за умови тісної співпраці «… з європейською спільнотою вищої освіти та у повній відповідності до академічної свободи та інституціональної автономії»[275]. У *Комюніке* також наголошено: «…забезпечити повне запровадження ЄКТС відповідно до положень, викладених у Довіднику користувача ЄКТС 2015; … Ми схвалюємо запропонований переглянутий Додаток до диплома та зобов'язуємося працювати над його прийняттям в ідентичних версіях у відповідних рамках Лісабонської Конвенції про визнання та Europass; … Ми включаємо кваліфікації короткого циклу як окрему кваліфікацію в межах загальної рамки кваліфікацій ЄПВО. Кожна країна може вирішити, чи інтегрувати і яким чином інтегрувати кваліфікації короткого циклу в межах своєї національної рамки»[276]. Зазначене, підтверджує, що у ЄПВО діє повне запровадження ЄКТС та Додатку до диплому, які сприяють мобільності та інтеграції як здобувачів вищої освіти так і викладачів університетів. Разом з тим серед зобов'язань щодо подальшого розкриття потенціалу ЄПВО заходів по зміцненню чи розширенню інституціональної автономії університетів не передбачено.

На останній Конференції міністрів вищої освіти Європейського простору вищої освіти ***«Embrace the challenge, create new opportunities and cancel differences»*** (19.11.2020, м. Рим, Італія, on-line)[277]. У ***Rome***

[269] Єреванське Комюніке 14-15 May 2015. – URL: http://ipq.org.ua/upload/files/files/03_Novyny/2015.05.15_Ministerial_Conference/Yerevan%20Communique.pdf
[270] Єреванське Комюніке 14-15 May 2015. – URL: http://ipq.org.ua/upload/files/files/03_Novyny/2015.05.15_Ministerial_Conference/Yerevan%20Communique.pdf
[271] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions - Investing In Europe's Youth - Investing In Europe's Youth. – URL: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/COM-2016-940-F1-EN-MAIN.
[272] Паризьке комюніке 2018 р. - URL: http://erasmusplus.org.ua/novyny/1912-pereklad-dokumentiv-konferentsii-ministriv-osvity-yevropeiskoho-prostoru-vyshchoi-osvity.html
[273] Paris Communiqué Paris, May 25th 2018. – URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2018/06/06/12/paris-communiqueenua2018.pdf
[274] Paris Communiqué Paris, May 25th 2018. – URL: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2018_Paris/77/1/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf
[275] Paris Communiqué Paris, May 25th 2018. – URL: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2018_Paris/77/1/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf
[276] Паризьке комюніке 2018 р. – URL: http://erasmusplus.org.ua/novyny/1912-pereklad-dokumentiv-konferentsii-ministriv-osvity-yevropeiskoho-prostoru-vyshchoi-osvity.html
[277] EHEA Ministerial Conference 2020. Embrace the challenge, create new opportunities and cancel differences. https://ehea2020rome.it/pages/ehea2020

Ministerial Communiqué [278] */ Римського міністерського комюніке* [279] міністри презентували своє бачення (візію) ЄПВО наступним чином: «ЄПВО нашого бачення (візії) буде повною мірою поважати фундаментальні цінності вищої освіти та демократії і верховенства права; … визнаємо важливість захисту прав студентів на основі законодавства; … зобов'язуємось інституціалізувати і підтримувати заходи та структури національних систем, зокрема, студентських омбудсменів ЄПВО; … та заохочувати … співпрацю з Європейською мережею омбудсменів у сфері вищої освіти (ENOHE); … переглянути своє власне законодавство, нормативні вимоги та практики для забезпечення чесного визнання кваліфікацій…»[280].

Аналіз основних офіційних документів Болонського процесу дає підстави для висновку, що питання автономії університетів у розумінні сучасних суспільних (у тому числі економічних) відносин набули певної актуальності в останні 10-15 років. Проте конкретних положень щодо інституціональної, економічної (у т.ч. фінансової) автономії ЗВО зазначені вище комюніке і декларації не містять.

Актуальність офіційних документів Болонського процесу є основними політиками для країн, що відображаються у нормативно-правовому регулюванні враховуючи рекомендації, тенденції, зобов'язання які беруть на себе держави-учасниці задля досягнення інтернаціоналізації та глобальної кооперації у сфері вищої освіти й науки в ЄПВО.

Глобалізаційні процеси, які, на наше переконання, обумовлені перш за все формуванням і розвитком світових та міжнаціональних ринків продуктів (товарів і послуг, у тому числі і тих, які виробляються закладами вищої освіти) та ринків праці (у тому числі і фахівців із вищою освітою), об'єктивно викликають необхідність узгодження їх нормативно-правового регулювання й створення адекватної статистичної інформаційної бази для аналізу сучасних економічних відносин у сфері вищої освіти, зокрема й проблем інституціональної, економічної (у т.ч. фінансової) автономії ЗВО.

Вагомим результатом наукового дослідження «Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України» є розроблена схема «Вища освіта та заклади вищої освіти в системах національних рахунків, міжнародних і національних стандартних економічних та соціальних статистичних класифікаціях, міжнародних та національних нормативно-правових актах, окремі положення яких є регуляторами інституціональної, економічної (у т.ч. фінансової) автономії ЗВО» (Див. Додаток 1), яка консолідована зібранням сучасних правових регуляторів світового, європейського та національного рівнів, які нами проаналізовані.

Зазначені у схемі сучасні міжнародні й національні стандартні статистичні класифікації, нормативно-правові акти, окремі положення яких є регуляторами інституціональної, економічної та фінансової автономії ЗВО є обов'язковими до виконання і, на нашу думку, є достатньо підстав розглядати їх одними із важливих механізмів встановлення меж інституціональної, економічної та фінансової автономій ЗВО.

Слід додати, що в умовах сучасної ринкової економіки заклади вищої освіти є складовою повної сукупності усіх резидентських інституціональних одиниць економіки країни, що виробляють і надають не лише послуги у сфері вищої освіти як результати їх основного виду економічної діяльності, а й результати другорядних видів економічної діяльності (товари і послуги) які включаються до валового внутрішнього продукту (ВВП) – найбільш часто використовуваного індикатора результатів економічної діяльності. Участь ЗВО у виробництві ВВП безальтернативно вимагає від них формувати і надавати статистичну інформацію щодо їх економічної (господарської) діяльності у відповідності до вимог представлених у схемі міжнародних й національних стандартних економічних і соціальних класифікацій та нормативно-правових актів.

[278] Rome Ministerial Communiqué https://ehea2020rome.it/storage/uploads/5d29d1cd-4616-4dfe-a2af-29140a02ec09/BFUG_Final_Draft_Rome_Communique-link.pdf

[279] Проєкт Римського міністерського комюніке. – URL: https://erasmusplus.org.ua/novyny/3131-bologna-conference-in-rome-19-nov-2020.html

[280] Проєкт Римського міністерського комюніке. – URL: https://erasmusplus.org.ua/novyny/3131-bologna-conference-in-rome-19-nov-2020.html

3.3. Заклади вищої освіти та вища освіта в системах національних рахунків

Організацією Об'єднаних Націй [281], Європейською Комісією [282], Організацією економічного співробітництва і розвитку [283], Міжнародним валютним фондом [284] і Групою Світового банку [285] прийнято ***Систему національних рахунків 2008 року*** [286] ***(СНР 2008) / System of national accounts 2008) (SNA 2008)***[287] – статистичну базу, «...яка включає всеохоплюючий, систематизований і гнучкий комплекс макроекономічних рахунків, який використовується для розробляння політики, аналізу та наукових досліджень... СНР 2008 призначена для використання всіма країнами і розроблена з урахуванням потреб країн, які знаходяться на різних стадіях економічного розвитку. Вона також є першоосновою для стандартів і в інших областях економічної статистики, сприяючи інтеграції цих статистичних систем та приведення їх у відповідність до національних рахунків»[288]. На своїй сороковий сесії Статистична комісія одноголосно прийняла СНР 2008 в якості міжнародного статистичного стандарту для національних рахунків. В Україні методологічні положення оновленої версії національних рахунків України 2008 року затверджені Наказом Державної служби статистики України 17.12.2013 року № 398 [289].

Положення СНР 2008, на нашу думку, повинні відображатись у відповідних нормативно-правових актах України, які регулюють сферу вищої освіти та врегульовують інституціональну, економічну (у т.ч. фінансову) автономії ЗВО.

На основі СНР 2008 сформовано та введено в дію міжнародне сімейство економічних і соціальних класифікацій, яке складається із модельних класифікацій (класифікаторів), зареєстрованих у Реєстрі класифікацій ООН (United Nations Inventory of Classification)[290] і затверджених Статистичною комісією ООН[291] або іншими компетентними міжнародними організаціями (зокрема, ЮНЕСКО[292]), що відображають відповідні дані щодо освіти та вищої освіти, зокрема.

Європейським Парламентом [293] та Радою Європи [294] 21.05.2013 р. затверджено ***Європейську систему національних та регіональних рахунків, 2010 Євростат / The European System of Regional and National Accounts, 2010 (ESA 2010)*** [295] опубліковану в Офіційному журналі як додаток А Регламенту ЄС № 549/2013 [296]. ESA 2010 є узгодженою з СНР 2008 у частині визначень, правил обліку та класифікацій. Певні відмінності стосуються щодо подання матеріалів відповідно процедур Європейського Союзу, що має юридичну обов'язкову норму передачі даних [297]. Норми ESA 2010 впливають на регулювання сфери вищої освіти ЄС та їх інституціональну, економічну (у т.ч. фінансову) автономію ЗВО.

Організація Об'єднаних Націй з питань освіти науки і культури (ЮНЕСКО)[298] та Міжнародний інститут ЮНЕСКО з планування освіти[299], Інститут статистики ЮНЕСКО [300], що є головним джерелом порівнюваної на

[281] Організація Об'єднаних Націй. – URL: https://www.un.org/
[282] Європейська комісія. – URL: https://ec.europa.eu/
[283] Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)/ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). – URL: https://www.oecd.org/
[284] МВФ / International Monetary Fund, IMF. – URL: https://www.imf.org/external/russian/index.htm
[285] Група Світового Банку. – URL: https://www.worldbank.org/
[286] System of National Accounts 2008 (2008 SNA). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf
[287] System of National Accounts 2008 (SNA 2008). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf
[288] Система национальных счетов, 2008, Нью-Йорк 2012 г. (ООН, Европейская комиссия, ОЭСР, МВФ, Группа Всемирного банка). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf
[289] Методологічні положення оновленої версії національних рахунків України 2008 року затверджені Наказом Державної служби статистики України 17.12.2013 року № 398. – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/metod_polog/metod_doc/2013/398/398_2013.htm
[290] United Nations Inventory of Classification. – URL: https://unstats.un.org/unsd/classifications/Family/ListByName
[291] United Nations Statistical Commission. – URL: https://unstats.un.org/unsd/statcom
[292] United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO. – URL: http://www.unesco.org
[293] Європейський парламент. – URL: https://europarl.europa.eu/portal/en
[294] Рада Європи. – URL: https://www.coe.int/en/web/portal/home
[295] Європейська система національних та регіональних рахунків 2010 (ESA 2010). – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334
[296] Регламент ЄС № 549/2013. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0549&from=EN
[297] Commission Regulation (EU) 549/2013 of 21 May 2013 on the European system of national and regional accounts / Регламент Комісії (ЄС) від 21.05.2013 No 549/2013 щодо Європейської системи національних та регіональних рахунків. – URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:174:0001:0727:EN:PDF
[298] United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO. – URL: http://www.unesco.org

міжнародному рівні статистики про освіту, науку і технології, культуру та комунікацію для понад 200 країн і територій, у 2016 році розробили й затвердили ***Методологію національних рахунків освіти / Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016*** [301], що є одним із результатів проекту підтримки Програми глобальних та регіональних заходів Глобального партнерства в галузі освіти де «інститути мають намір надати країнам відповідні інструменти та заохочувати їх до створення та удосконалення власних інформаційних систем у сфері освітніх фінансів»[302]. *Методологія* «… ґрунтується на принципі сателітних рахунків, які пов'язані з центральною системою національних рахунків, а це означає обов'язковість дотримання жорстких принципів і визначень для забезпечення узгодженості з іншими економічними аналізами. Крім того, хоча національний рахунок освіти … призначений слугувати інструментом державного планування, ця методологія розроблена таким чином, щоб сприяти проведенню міжнародних порівнянь. Методологія покликана забезпечувати єдину базу понять і принципів та слугувати технічним документом-керівництвом для тих, хто розробляє або запроваджує національні рахунки освіти у своїх країнах. Керуючись єдиною методологією, країни можуть гарантувати, що вони використовують погоджені на міжнародному рівні методи і стандарти для організації фінансової інформації про галузь освіти, водночас надаючи корисні дані для використання всередині країни та в цілях міжнародної статистики [303]. Ґрунтування її засноване на положеннях Системи національних рахунків (СНР 2008), Міжнародній стандартній класифікації освіти (МСКО 2011) та Керівництві зі статистики державних фінансів у редакції 2014 року. Базові принципи щодо вимірів та класифікацій у Методології мають бути спільними для національних рахунків освіти (у т.ч. й вищої) задля забезпечення їх порівняння та узгодженості як на національному так і на міжнародному рівнях.

Методологія є сучасним правовим регулятором економічної діяльності ЗВО, що впливає на інституціональну, економічну (у т.ч. фінансову) їх автономії.

Українські ЗВО беруть участь у виробництві ВВП країни, що безальтернативно вимагає від них формувати і надавати статистичну інформацію щодо їх економічної діяльності у відповідності до вимог Системи національних рахунків 2008 року (СНР 2008) та інших нормативних регуляторах які є обов'язковими. Так, у ***Методологічних положеннях розрахунку валового внутрішнього продукту,*** затверджених Наказом Державної служби статистики України від 17.09.2018 р., № 187 [304] викладено методи розрахунку валового внутрішнього продукту (ВВП), як основного показника статистичних національних рахунків України які ґрунтуються на міжнародних стандартах СНР 2008 та ESA. Використання цих стандартів забезпечує міжнародну спів ставність ВВП України та його складових, зокрема, валову додану вартість, вироблену ЗВО України.

У ***Методологічних положеннях розрахунку валового регіонального продукту*** затверджених Наказом Державної служби статистики України від 21.12.2018 р., № 284[305] визначено сукупність методів проведення розрахунків показників ВРП, які дозволяють оцінити внесок кожного регіону у виробництво валової доданої вартості та валового внутрішнього продукту, у тому числі й ВДВ, вироблену ЗВО України.

У ***Методологічних положеннях щодо складання допоміжних (сателітних) рахунків освіти в Україні***, затверджених Наказом Державного комітету статистики України від 15.02.2010 р., № 57 [306], розроблених європейськими статистиками для забезпечення Європейської статистичної комісії співставленими

---

[299] Міжнародний інститут ЮНЕСКО з планування освіти. – URL: https://unesdoc.unesco.org/search/N-EXPLORE-46c54d39-1395-4379-ace0-d52abafdc8e4

[300] Інститут статистики ЮНЕСКО. – URL: http://uis.unesco.org/en/topic/higher-education

[301] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016 (Методологія національних рахунків освіти, ЮНЕСКО 2016). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/methodology-of-national-education-accounts-2016-en.pdf

[302] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016 (Методологія національних рахунків освіти, ЮНЕСКО 2016). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/methodology-of-national-education-accounts-2016-en.pdf

[303] Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016 (Методологія національних рахунків освіти, ЮНЕСКО 2016). – Вступ. – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/methodology-of-national-education-accounts-2016-en.pdf

[304] Методологічні положення розрахунку валового внутрішнього продукту, Наказ Державної служби статистики України від 17.09.2018 р., № 187. – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/metod_polog/metod_doc/2018/187/187_2018.htm

[305] Методологічні положення розрахунку валового регіонального продукту, Наказ Державної служби статистики України від 21.12.2018 р., № 284. – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/metod_polog/metod_doc/2018/284/mp_roz_VRP.pdf

[306] Методологічні положення щодо складання допоміжних (сателітних) рахунків освіти в Україні. – URL: http://ukrstat.gov.ua/metaopus/2019/1_03_00_06_2019.htm

індикаторами щодо фінансових потоків, спрямованих країнами у сферу освіти. Допоміжні рахунки освіти представляють собою стандартний набір таблиць, у яких представлена інформація щодо національних витрат на освіту, що охоплюють усі витрати на освіту в країні: державні, приватні та донорські, показують рух фінансових потоків серед усіх учасників і провайдерів на ринку послуг у сфері вищої освіти.

Інформація щодо розподілу витрат на вищу освіту у розрізі галузей знань та спеціальностей відповідно до положень Міжнародної стандартної класифікації освіти: області освіти та професійної підготовки (МСКО 2013)[307] зазначених Методологічними положеннями не передбачена, що на наше переконання, з огляду умов сучасної ринкової економіки є суттєвим її недоліком.

[307] International Standard Classification of Education Fields of education and training 2013 (ISCED-F 2013) – Detailed field descriptions. – URL: https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-fields-of-education-and-training-2013-detailed-field-descriptions-2015-en.pdf

3.4. Заклади вищої освіти як інституціональні одиниці ринкової економіки

На світовому рівні головним міжнародним формальним інститутом сучасної економіки є ***Система національних рахунків 2008*** [308] у якій детально прописано про інституціональні одиниці та їх автономію. Зокрема, у Главі 2: Загальний огляд: Інституцональйні одиниці та сектори де ідентифіковано економічні одиниці які можуть здійснювати повний набір операцій, а також мають право володіти активами та приймати зобов'язання від свого імені – називаються інституціональними одиницями. Згідно з СНР 2008 «інституціональні одиниці є центрами прийняття рішень із усіх аспектів економічної поведінки й мають юридичні зобов'язання у зв'язку з їх діяльністю…»[309]. До цього слід додати, що у СНР економічні одиниці й інституціональні одиниці розглядаються як тотожні поняття.

У Главі 4: Інституціональні одиниці і сектори викладено визначення інституціональних одиниць та методологію за якою вони групуються в сектори та підсектори. Більш детально ця інформація викладена в Розділі І нашого дослідження.

У Європейському Союзі діє ***Європейська система національних та регіональних рахунків, 2010 Євростат (ESA 2010)*** [310] яка повністю узгоджена з СНР 2008 і має юридичну обов'язкову норму передачі даних для країн ЄС [311].

В Україні діє ***Класифікація інституційних секторів економіки (КІСЕ)*** затверджена Наказом Державної служби статистики України від 03 грудня 2014 року № 378 [312], що повністю відповідає СНР 2008[313] та ESA 2010[314].

КІСЕ призначена для класифікації та кодування за секторами (підсекторами) інституціональних одиниць економіки України (у тому числі ЗВО), що здійснюють виробництво, розподіл, перерозподіл, споживання і нагромадження, відповідно до їхнього призначення зокрема й ЗВО у Реєстрі статистичних одиниць.

Діюча практика класифікації інституціональних секторів економіки України відносить державні і комунальні ЗВО до сектору загального державного управління, що більш детально викладено в Розділі І цього дослідження.

[308] System of National Accounts 2008 (2008 SNA). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf

[309] Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку, (Глава 2: Загальний огляд, В. Концептуальні елементи СНР п.2.16.). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf

[310] Європейська система національних та регіональних рахунків 2010 (ESA 2010). – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334

[311] Commission Regulation (EU) 549/2013 of 21 May 2013 on the European system of national and regional accounts / Регламент Комісії (ЄС) від 21.05.2013 No 549/2013 щодо Європейської системи національних та регіональних рахунків. – URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:174:0001:0727:EN:PDF

[312] Класифікація інституційних секторів економіки (КІСЕ). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

[313] System of National Accounts 2008 (SNA 2008). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf

[314] European system of accounts ESA 2010. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334

3.5. Вища освіта та ЗВО в системі стандартних статистичних класифікацій видів економічної діяльності

У ***Міжнародній стандартній галузевій класифікації усіх видів економічної діяльності*** [315]/ ***International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC), Rev. 4*** [316] викладена класифікаційна структура усіх видів економічної діяльності, що заснована на узгодженому міжнародному рівні наборі концепцій, визначень, принципів і правил класифікації. ISIC займає центральне місце серед діючих стандартних економічних статистичних класифікацій і має концептуальний зв'язок зі всією економічною структурою або її частинами.

Освіта в ISIC виступає одним із 21 видів економічної діяльності окремою секцією P з кодом 85 де вища освіта представлена в класі 8530 (передвища фахова освіта; перший етап вищої освіти (який не надає право на отримання наукової кваліфікації); другий етап вищої освіти (який надає право на отримання наукової кваліфікації)) та освіту для дорослих, яка включається в групу 854.

У ***NACE (Nomenclature statistique des Activites economiques dans la Communaute Europeenne)*** [317] / ***Статистична класифікація видів економічної діяльності Європейського Співтовариства)*** [318], що є європейською стандартною класифікацією видів економічної діяльності 2 [319] розроблені дані є порівнянними на європейському і, загалом, на світовому рівнях й використано однаковий принцип розподілу видів економічної діяльності на складові на найвищих рівнях як і в ISIC, але NACE є більш деталізованою на нижчих класифікаційних рівнях. Використання положень NACE у Європейській статистичній системі є обов'язковим.

Вища освіта представлена у NACE в секції P – Освіта, Division 85 Education[320], Групі 85.4 Вища освіта: 85.41 Післясередня невища освіта та 85.42 Вища освіта (перший, другий і третій рівні вищої освіти) й діяльність закладів мистецтв, що надають вищу освіту.

У Національному класифікаторі України – ***Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010 (КВЕД ДК 009:2010)*** [321], що гармонізована з ISIC Rev. 4 та NACE, Rev. 2 сформульовані основні терміни та визначення понять, що їх використовують. Привернемо увагу до деяких із них з нашими коментарями.

Виробництво – це економічна діяльність, результатом якої є продукція[322] (згідно СНР 2008 – продукт (товари і послуги)). Термін «виробництво» використовується для позначення всіх видів економічної діяльності. У сфері послуг може використовуватись уточнюючий термін – «надання». Зазначене, на нашу думку, дає достатньо підстав для використання наступного терміну в вітчизняному законодавстві: «виробництво і надання послуг у сфері вищої освіти».

Економічна діяльність – процес виробництва продукції (товарів і послуг), який здійснюють із використанням певних ресурсів, сировини, матеріалів, устаткування, робочої сили, технологічних процесів тощо. Економічну діяльність характеризують витрати на виробництво, процес виробництва та випуск продукції [323]. Економічна діяльність інституціональних одиниць поділяється на основний вид, другорядні види, допоміжні види.

---

[315] Intenational Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC). – URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_4rev4e.pdf

[316] Міжнародна стандартна галузева класифікація усіх видів економічної діяльності. – URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/seriesm_4rev3_1r.pdf

[317] NACE Rev. 2 Statistical classification of economic activities in the European Community. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5902521/KS-RA-07-015-EN.PD

[318] Про затвердження Методологічних основ та пояснень до позицій Класифікації видів економічної діяльності. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0396832-11

[319] NACE Rev. 2 Statistical classification of economic activities in the European Community. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5902521/KS-RA-07-015-EN.PDF

[320] NACE Rev. 2 Statistical classification of economic activities in the European Community. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5902521/KS-RA-07-015-EN.PD

[321] Класифікатор видів економічної діяльності / національний класифікатор України. – URL: http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10/page

[322] Класифікатор видів економічної діяльності / національний класифікатор України. – URL: http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10/page

[323] Класифікатор видів економічної діяльності / національний класифікатор України. – URL: http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10/page

Основний вид – це вид діяльності економічного суб'єкта, на який припадає найбільший внесок у валову додану вартість (або інший визначений критерій) [324]. Основним видом економічної діяльності у сфері вищої освіти визначається діяльність ЗВО щодо виробництва і надання послуг у сфері вищої освіти за кодом КВЕД 85.4 Вища освіта, про що ЗВО зазначає у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань[325] (далі - ЄДРПОУ)[326].

Другорядні види економічної діяльності – будь-які інші (крім основного) види діяльності ЗВО з виробництва товарів та надання послуг [327], які також зазначаються ЗВО у ЄДРПОУ [328]. Зокрема, до другорядних видів діяльності у сфері вищої освіти відносяться: 72.Наукові дослідження та розробки; 58. Видавнича діяльність; 55.1 Діяльність готелів і подібних засобів тимчасового розміщення; 85.5 Інші види освіти; 88.9. Надання іншої соціальної допомоги без забезпечення проживання; 93. Діяльність у сфері спорту, організовування відпочинку та розваг; 91. Функціонування бібліотек, архівів, музеїв та інших закладів культури тощо.

Допоміжні види економічної діяльності – це види діяльності, які виконують переважно у сфері послуг, а їх результати використовує сам суб'єкт задля обслуговування його основного та другорядних видів економічної діяльності (керування підприємством, бухгалтерський облік, транспортування, складування, закупівля, збут, ремонт, технічне обслуговування тощо) [329].

Освіта у КВЕД [330] класифікована як секція Р Освіта з одним розділом 85 та шістьма групами, серед яких група з кодом 85.4 Вища освіта, що, поділяється на два класи[331]: 85.41 Професійно-технічна освіта на рівні вищого професійно-технічного навчального закладу та 85.42 Вища освіта (перший, другий і третій рівні вищої освіти) та діяльність закладів мистецтв, що надають вищу освіту.

[324] Класифікатор видів економічної діяльності / національний класифікатор України. – URL: http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10/page
[325] Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань . – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15
[326] Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. – URL: https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch
[327] Класифікатор видів економічної діяльності / національний класифікатор України. – URL: http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10/page
[328] Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. – URL: https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch
[329] Класифікатор видів економічної діяльності / національний класифікатор України. – URL: http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10/page
[330] Класифікатор видів економічної діяльності КВЕД-2010: Секція Р. – URL: http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/SECT/KVED10_P.html
[331] Класифікатор видів економічної діяльності КВЕД-2010: Секція Р. – URL: http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/SECT/KVED10_P.html

3.6. Вища освіта як результат економічної діяльності ЗВО в системах стандартних статистичних класифікацій продуктів (товарів і послуг) та національних правових регуляторах

Основною метою ***Центральної класифікації продуктів, Central Product Classification (CPC) Version 2.1*** [332] є класифікація товарів і послуг, що є результатом виробництва в будь-якій економіці. Виробництво продукції інституціональними одиницями (до яких відносяться ЗВО) обліковується в національних рахунках країн і вимірюється та аналізується на концептуальних положеннях Системи національних рахунків, зокрема СНР 2008 [333]. CPC використовується як основа для формулювання товарів і послуг із метою аналізу обсягів виробництва і споживання конкретних продуктів як у кількісному, так і у вартісному вимірах, а також у порівнянні регіональних показників. У CPC Version 2.1, результати виробництва і надання послуг у сфері вищої освіти класифіковані наступним чином [334]:

Таблиця 1

Вища освіта відповідно до CPC Version 2.1

Група	Клас	Підклас	Назва …	Відповідність ISIC 4
Розділ 92			Послуги у сфері освіти …	
924			Послуги у сфері післяшкільної невищої освіти	
	9241		Послуги у сфері післяшкільної невищої освіти, основні	8530
		92410	Послуги у сфері післяшкільної невищої освіти, основні	8530
	9242		Послуги у сфері післяшкільної невищої освіти, технічної та професійної	8530
		92420	Послуги у сфері післяшкільної невищої освіти, технічної та професійної	8530
925			Послуги у сфері вищої освіти	
	9251		Послуги у сфері вищої освіти неуніверситетського рівня	8530
		92510	Послуги у сфері вищої освіти неуніверситетського рівня	8530
	9252		Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня	8530
		92520	Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня	8530

Привертаємо увагу до того, що у класифікації CPC Version 2.1 зазначається безпосередня узгодженість із ISIC 4, з кодом 8530.

У ***Статистичній класифікації продукції за видами діяльності в Європейському Союзі, версія 2.1 / Statistical Classification of Products by Activity in the European Union, Version 2.1 (CPA Version 2.1)*** [335] результати виробництва і надання послуг у сфері вищої освіти представлено в класах[336]:

…

85.4 Послуги у сфері вищої освіти;

85.41 Послуги у сфері вищої освіти неуніверситетського рівня;

85.42 Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня;

Положення наведеної вище Статистичної класифікації продукції за видами діяльності в Європейському Союзі, CPA Version 2.1 відповідають положенням ISIC Rev. 4 і є обов'язковими до виконання.

У ***Державному класифікаторі продукції та послуг ДК 016-2010 (ДКПП)***[337] вид «освіта» класифікований (як і в КВЕД) окремою секцією Р Послуги у сфері освіти з одним розділом 85 Послуги у сфері освіти, шістьма

[332] Central Product Classification, Version 2.1. – URL: https://unstats.un.org/unsd/classifications/unsdclassifications/cpcv21.pdf
[333] System of National Accounts 2008, New York, 2009. – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008.pdf
[334] Central Product Classification, Version 2.1. – URL: https://unstats.un.org/unsd/classifications/unsdclassifications/cpcv21.pdf
[335] Statistical Classification of Products by Activity in the European Union, Version 2.1. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM_DTL&StrNom=CPA_2_1&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC
[336] Statistical Classification of Products by Activity in the European Union, Version 2.1. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM_DTL&StrNom=CPA_2_1&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC

групами, серед яких за кодом 85.4 Послуги у сфері вищої освіти, що в свою чергу, поділяються на два класи: 85.41 Послуги у сфері післяшкільної освіти неуніверситетського рівня та 85.42 Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня.

Таблиця 2

Класифікація освіти відповідно до ДКПП

Код	Назва	Код УКТЗЕД
Секція Р	**Послуги у сфері освіти**	
85	Послуги у сфері освіти	
85.4	Послуги у сфері вищої освіти	
85.41	Послуги у сфері післяшкільної освіти неуніверситетського рівня	
85.41.1	Послуги у сфері післяшкільної освіти неуніверситетського рівня	
85.41.11	Послуги у сфері післяшкільної загальної освіти неуніверситетського рівня оперативно доступні (у режимі on-line)	
85.41.11-00.00	Послуги у сфері післяшкільної загальної освіти неуніверситетського рівня; оперативнодоступні (у режимі on-line)	
85.41.12	Послуги у сфері післяшкільної загальної освіти неуніверситетського рівня, інші	
85.41.12-00.00	Послуги у сфері післяшкільної загальної освіти неуніверситетського рівня, інші	
85.41.13	**Послуги у сфері післяшкільної професійно-технічної освіти неуніверситетського рівня оперативнодоступні (у режимі on-line)**	
85.41.13-00.00	Послуги у сфері післяшкільної професійно-технічної освіти неуніверситетського рівня оперативнодоступні (у режимі on-line)	
85.41.14	**Послуги у сфері післяшкільної професійно-технічної освіти неуніверситетського рівня, інші**	
85.41.14-00.00	Послуги у сфері післяшкільної професійно-технічної освіти неуніверситетського рівня, інші	
85.42	**Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня**	
85.42.1	**Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня**	
85.42.11	**Послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня оперативнодоступні (у режимі on-line)**	
85.42.11-00.00	Послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня оперативнодоступні (у режимі on-line)	
85.42.12	**Послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня, інші**	
85.42.12-00.00	Послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня, інші	
85.42.13	**Послуги у сфері вищої університетської освіти другого ступеня оперативнодоступні (у режимі on-line)**	
85.42.13-00.00	Послуги у сфері вищої університетської освіти другого ступеня оперативнодоступні (у режимі on-line)	
85.42.14	**Послуги у сфері вищої університетської освіти другого ступеня, інші**	
85.42.14-00.00	Послуги у сфері вищої університетської освіти другого ступеня, інші	
85.42.15	**Послуги у сфері вищої університетської освіти третього ступеня оперативнодоступні (у режимі on-line)**	
85.42.15-00.00	Послуги у сфері вищої університетської освіти третього ступеня оперативнодоступні (у режимі on-line)	
85.42.16	**Послуги у сфері вищої університетської освіти третього ступеня, інші**	
85.42.16-00.00	Послуги у сфері вищої університетської освіти третього ступеня, інші	

[337] Державний класифікатор продукції та послуг ДК 016-2010. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v457p609-10/paran6#n6

Привертаємо увагу до того факту, що діючий національний Державний класифікатор продукцій та послуг ДК 016:2010 (ДКПП) у групі 85.4 Послуги у сфері вищої освіти обмежується деталізацією зазначених послуг лише на рівнях вищої освіти без урахування класифікацій відповідно до Міжнародної стандартної класифікації освіти: області (галузі) освіти та професійної підготовки (МСКО-О-2013) та Постанови КМУ «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» № 266 від 29.04.2015 р. На наше переконання, відсутність зазначеної класифікації у ДКПП позбавляє можливості розраховувати вартість (ціну) послуг у сфері вищої освіти у розрізі галузей знань та спеціальностей, як конкретних кінцевих результатів економічної діяльності ЗВО. Ефективним шляхом вказаної проблеми може бути прийняття на основі ДКПП ***Державного галузевого класифікатора послуг у сфері вищої освіти (ДГКПВО)***, можливість прийняття якого передбачено загальними положеннями ДКПП.

Термін «послуга у сфері освіти» є у ***Законі України «Про освіту»***[338], Розділі І Загальні положення, Ст.1 Основні терміни та їх визначення де вони вживаються в такому значенні: «пп.18) освітня послуга – комплекс визначених законодавством, освітньою програмою та/або договором дій суб'єкта освітньої діяльності, що мають визначену вартість та спрямовані на досягнення здобувачем освіти очікуваних результатів навчання;…»[339]. Зазначене визначення підтверджується ще одним пп. 22, цієї ж статті де «результати навчання – знання, уміння, навички, способи мислення, погляди, цінності, інші особисті якості, набуті у процесі навчання, виховання та розвитку, які можна ідентифікувати, спланувати, оцінити і виміряти та які особа здатна продемонструвати після завершення освітньої програми або окремих освітніх компонентів;…»[340]. Зазначене у Законі чітко встановлює, що освітня послуга (у тому числі послуга у сфері вищої освіти) є комплексом економічних дій суб'єкта освітньої діяльності (у нашому випадку ЗВО), які мають визначену вартість та спрямовані на досягнення здобувачем освіти (у тому числі вищої освіти) очікуваних результатів навчання. Де результати навчання в ЗВО зараховуються як знання, уміння, навички, способи мислення, погляди, цінності, що внесли зміни в інтелектуальний стан конкретної окремої особи, вироблені на замовлення відповідно до стандартів вищої освіти та можливих додаткових вимог, сформульованих замовником у документі щодо виконання замовлення (договір, угода, контракт тощо), і мають вартісний вираз.

У ***Законі України «Про вищу освіту»***[341], який є спеціальним у сфері вищої освіти визначення «послуга у сфері вищої освіти як результат економічної діяльності ЗВО» наразі відсутнє. Пропонуємо на основі положень Системи національних рахунків 2008 (зокрема, Глава 2 «Загальний огляд: Інституційні одиниці та сектори», Глава 4 «Інституційні одиниці та сектори» А. Вступ, Глава 6 «Рахунки виробництва» В. Концепція виробництва пункт 6.17)[342], Закону України «Про освіту» (Розділ І, стаття 1 підпункт 18)[343]; Цивільного кодексу України (зокрема, Книга 5, Глава 63 Послуги, загальні положення, статті 901-907)[344]; Державного класифікатора продукції та послуг ДКПП ДК 016:2010 (Секція Р)[345]; Класифікації інституційних секторів економіки України (КІСЕ)[346]; дослідження «Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки»: монографія[347] визначення: «*послуга у сфері вищої освіти як результат економічної діяльності ЗВО*», що детально прописане у Розділі І даного дослідження.

[338] Закон України Про освіту. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19
[339] Закон України Про освіту, (Розділ І Загальні положення, Ст.1, пп. 18. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19
[340] Закон України Про освіту,(Розділ І Загальні положення, Ст.1, пп. 22. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19
[341] Закон України Про вищу освіту. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18
[342] System of National Accounts 2008 (2008 SNA). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf
[343] Закон України Про освіту. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19
[344] Цивільний кодекс України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text
[345] Державний класифікатор продукції та послуг ДК 016-2010. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v457p609-10/paran6#n6
[346] Класифікація інституційних секторів економіки (КІСЕ). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm
[347] Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки / Монографія: Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за заг. редакцією Ю.М.Вітренка. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – 180 с. – URL: http://ihed.org.ua/images/biblioteka/mon_Ek_vidnosyny_VO-Ukrainy_Modernizac_IVO-2017-179p_avtors-kolektiv.pdf

3.7. Вища освіта та ЗВО в системі стандартних статистичних класифікацій освітньої діяльності й міжнародних і національних нормативно-правових актах

У ***International Standard Classification of Education (ISCED)***[348] / ***Міжнародній стандартній класифікації освіти (МСКО 2011)*** зазначено, що вона є частиною Міжнародної системи соціальних та економічних класифікацій ООН (до якої входять і, зокрема, зазначені вище Міжнародна стандартна галузева класифікація усіх видів економічної діяльності (ISIC) й Статистична класифікація продукції за видами економічної діяльності (CPA)) та виступає керівництвом для упорядкування освітніх програм і відповідних кваліфікацій за рівнями й галузями освіти.

МСКО 2011 є концептуальним документом, що призначений для класифікації та представлення спів ставних на міжнародному рівні статистичних даних і слугує інструментом для збирання і надання статистичних даних в галузі освіти, як на національному, так і на міжнародному рівнях. МСКО 2011 охоплює освітні програми формальної та неформальної освіти, доступні індивідуумам впродовж життя та кваліфікації, визнані відповідними національними органами управління освітою (у тому числі й вищою) для оцінки рівня отриманої освіти.

Згідно до МСКО 2011 вища освіта охоплює рівні 4, 5, 6, 7, 8 де:

4 - Післясередня нетретична освіта (Post-secondary non-tertiary education)

Вища освіта (tertiary education)

5 – короткий цикл вищої освіти (Short-cycle tertiary education);

6 – бакалаврат або його еквівалент (Bachelor's or equivalent level);

7 – магістратура або її еквівалент (Master or equivalent level);

8 – докторантура або її еквівалент (Doctor or equivalent level)).

У ***Міжнародній стандартній класифікації освіти: області освіти та професійної підготовки (МСКО 2013) / ISCED Fields of Education and Training 2013 (ISCED-F 2013)***[349], що класифікує програми освіти і відповідні кваліфікації по галузям навчання й розроблена для опису і розподілу за категоріями областей освіти і професійної підготовки на етапах середньої, післясередньої та вищої формальної освіти, визначених у МСКО 2011.

МСКО-О 2013 являє собою трирівневу ієрархію наукових областей (найвищий рівень), напрямків (другий рівень) і спеціалізацій (третій рівень) у якій представлені 11 наукових областей, 29 напрямків і близько 80 спеціалізацій.

МСКО-О 2013 сприяє поданню та відслідковуванні даних, що характеризують галузі освіти України відповідно до міжнародних показників ЮНЕСКО. Надає можливості для створення нормативно-правової бази для системного експорту українських послуг у сфері вищої освіти (у тому числі спрощення міграційного, трудового законодавства для студентів та викладачів з числа іноземних громадян); формування інституціональної інфраструктури для реалізації експорту послуг у сфері вищої освіти України; нарощуванню компетенцій професійних кадрів в українських ЗВО, що націлені на експорт послуг у сфері вищої освіти, розробки системи заходів щодо підвищення їх кваліфікації; створення системи маркетингу української освіти й комплексних заходів щодо просування українських інтелектуальних «брендів» і проектів ЗВО[350].

Положення МСКО 2011 та МСКО-О 2013 виступають обов'язковими до виконання усіма університетами та є межами їх автономії в частині упорядкування освітніх програм і відповідних кваліфікацій за рівнями й областями вищої освіти.

У ***Регламенті комісії (ЄС) № 317/2013 від 8 квітня 2013 «Про внесення змін до Додатків до Регламентів (ЄС) № 1983/2003, (ЄС) № 1738/2005, (ЄС) № 98/2006, (ЄС) № 377/2008 і (ЄС) № 823/2010 стосовно***

---

[348] International Standard Classification of Education (ISCED). – URL: http://uis.unesco.org/en/topic/international-standard-classification-education-isced

[349] ISCED Fields of Education and Training 2013 (ISCED-F 2013). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-fields-of-education-and-training-2013-en.pdf

[350] Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України: методичні рекомендації / Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за ред. Ю. Вітренка. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 91 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/08/mekhanizmy-fin-avtonomii-zVO-Ua_metodychni_IVO-2019-85p_avtors-kolektiv.pdf

Міжнародної стандартної класифікації освіти [351] зазначено: «…(3) Міжнародна порівнюваність статистики у галузі освіти вимагає, щоб держави-члени та установи Союзу використовували класифікації освіти, які відповідають переглянутій Міжнародній стандартній класифікації освіти МСКО 2011 (далі - «МСКО 2011»), ухваленої державами-членами ЮНЕСКО на 36-й Генеральній конференцій у листопаді 2011 року»[352].

У ст. 6 Регламенту встановлено, що він набуває чинності після його публікації в Офіційному віснику Європейського Союзу, а саме «Регламент застосовується з базисного року, який починається 1 січня 2014 року. .. Цей Регламент обов'язковий у повному обсязі та підлягає прямому застосуванню у всіх державах-членах…»[353].

У ***Національній рамці кваліфікацій (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 509)***[354], системного і структурованого за компетентностями опису кваліфікаційних рівнів зазначено: «Національна рамка кваліфікацій ґрунтується на європейських і національних стандартах та принципах забезпечення якості освіти, враховує вимоги ринку праці до компетентностей працівників та запроваджується з метою гармонізації норм законодавства у сферах освіти і соціально-трудових відносин, сприяння національному та міжнародному визнанню кваліфікацій, здобутих в Україні, налагодження ефективної взаємодії сфери освіти і ринку праці» [355]. Про результати навчання щодо отримання певної кваліфікації зазначено: «знання, уміння, навички, способи мислення, погляди, цінності, інші особисті якості, що набуваються у процесі навчання, виховання та розвитку, які можна ідентифікувати, спланувати, оцінити і виміряти»[356]. Положення *Національної рамки кваліфікацій* відповідають положенням *МСКО 2011, МСКО О 2013 та ЄКТС* і виступають чіткими межами інституціональної, економічної (у т.ч. фінансової) автономії ЗВО України щодо організації освітньої діяльності у сфері вищої освіти.

Вважаємо за доцільне, розробити та прийняти в установленому порядку на основі положень *МСКО 2011, МСКО О 2013, ЄКТС* – Національну стандартну класифікацію освіти.

У Європейському просторі вищої освіти діє ***Рамка кваліфікацій Європейського простору вищої освіти / Framework for Qualifications of the European Higher Education Area, FQ EHEA)*** [357] – рамка (шкала) кваліфікацій, яка розроблена для закладів вищої освіти Європи, прийнята на Бергенській конференції (2005 р.), описує три послідовні цикли вищої освіти: перший, включаючи короткий, (бакалаврський), другий (магістерський) і третій (докторський). Для опису кваліфікаційних рівнів рамки застосовуються Дублінські дескриптори, що складаються з п'яти видів компетентностей (результатів навчання): знання і розуміння; застосування знань і розуміння; формування суджень; комунікація; здатність до подальшого навчання, розвитку, а також кредитний вимір для першого і другого циклів.

Європейська кредитно-трансферна система / European Credit Transfer System – ECTS) [358] система створена для забезпечення єдиної міждержавної процедури виміру й порівняння між ЗВО результатів

[351] Регламент комісії (ЄС) № 317/2013 від 8 квітня 2013 «Про внесення змін до Додатків до Регламентів (ЄС) № 1983/2003, (ЄС) № 1738/2005, (ЄС) № 98/2006, (ЄС) № 377/2008 і (ЄС) № 823/2010 стосовно Міжнародної стандартної класифікації освіти. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/984_003-13

[352] Регламент комісії (ЄС) № 317/2013 від 8 квітня 2013 «Про внесення змін до Додатків до Регламентів (ЄС) № 1983/2003, (ЄС) № 1738/2005, (ЄС) № 98/2006, (ЄС) № 377/2008 і (ЄС) № 823/2010 стосовно Міжнародної стандартної класифікації освіти. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/984_003-13

[353] Регламент комісії (ЄС) № 317/2013 від 8 квітня 2013 «Про внесення змін до Додатків до Регламентів (ЄС) № 1983/2003, (ЄС) № 1738/2005, (ЄС) № 98/2006, (ЄС) № 377/2008 і (ЄС) № 823/2010 стосовно Міжнародної стандартної класифікації освіти. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/984_003-13

[354] Національна рамка кваліфікацій (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 509). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2019-%D0%BF#n5

[355] Національна рамка кваліфікацій (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 509), (п.2). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2019-%D0%BF#n5

[356] Національна рамка кваліфікацій (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 509). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2019-%D0%BF#n5

[357] Framework for Qualifications of the European Higher Education Area, FQ EHEA. – URL: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/WG_Frameworks_qualification/71/0/050218_QF_EHEA_580710.pdf

[358] Європейська кредитно-трансферна система / European Credit Transfer System (ECTS). – URL: https://ec.europa.eu/education/resources-and-tools/european-credit-transfer-and-accumulation-system-ects_en#:~:text=The%20European%20Credit%20Transfer%20and%20Accumulation%20System%20(ECTS)%20is%20a,and%20study%20periods%20abroad%20recognised.

навчання студентів, їхнього академічного визнання у ЄПВО для забезпечення мобільності студентів задля розуміння і порівняння навчальних програм та навчальних досягнень (заснована на оцінюванні всіх видів роботи студента, необхідних для досягнення цілей, зазначених у навчальній програмі: відвідування лекцій, підготовка і участь у семінарах і практичних заняттях, самостійна робота, складання іспитів, проходження стажування, підготовка та захист магістерських робіт тощо).

Інструментом механізму стандартизації діяльності ЗВО є вимоги Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи (ЄКТС) / European Community Course Credit Transfer System (ECTS)[359] та вимоги щодо заповнення переглянутого Додатоку до диплома, з рекомендацією щодо його прийняття в ідентичній формі у відповідних рамках Лісабонської Конвенції про визнання та Europass[360]. Європейська кредитна трансферно-накопичувальна система, ЄКТС (European Credit Transfer and Accumulation System,ECTS) використовується в Європейському просторі вищої освіти з метою надання, визнання, підтвердження кваліфікацій та освітніх компонентів і сприяє академічній мобільності здобувачів вищої освіти. Система ґрунтується на визначенні навчального навантаження здобувача вищої освіти, необхідного для досягнення визначених результатів навчання; навантаження обліковується у кредитах ЄКТС [361]. ECTS розроблена ще у 1989 р. у рамках програми ERASMUS, що є частиною програми SOCRATES та рекомендована до широкого використання ЗВО Конференцією Ради Європи «Forum Conference of the Higher Education and Research Committee», Конвенцією Ради Європи ЮНЕСКО з визнання кваліфікацій у вищій освіті в європейському регіоні і підтримана низкою міжнародних професійних неурядових організацій, зокрема Європейською асоціацією міжнародної освіти (European Association of International Education), до якої входять представники більше 50 держав.

ECTS – єдина успішно протестована система кредитів, що використовується по всій Європі для накопичення кредитів, яку запроваджують по всій Європі на інституційному, регіональному і національному рівнях[362].

ECTS базується на трьох ключових елементах [363]:

1) *інформації* (стосовно навчальних програм і досягнень студентів);
2) *взаємній згоді* (між закладами-партнерами і студентом);
3) *використанні кредитів ECTS* (визначають навчальне навантаження для студентів).

Ці три ключові елементи приводяться в дію через використання трьох основних документів[364], [365]:

Інформаційний пакет - каталог дисциплін закладу освіти на двох мовах, національній та англійській (або тільки на англійській для програм, що викладаються на цій мові), який розміщується в Інтернеті та/або публікується в твердій копії.

Угода про навчання (навчальний контракт) - містить список дисциплін, які вивчатиме студент, узгоджений з відповідальним відділом навчального закладу, де студент проходитиме навчання. У разі виникнення потреби в переведенні кредиту Угода про навчання повинна узгоджуватися між студентом, старим і новим закладами перед від'їздом студента до нового закладу і оновлюватися у міру виникнення змін.

Академічна довідка (перелік оцінок з навчальних дисциплін) - відображає успішність студента за списком дисциплін, які він вивчав, отримані кредити, локальні оцінки (за національною традицією чи регламентом навчального закладу) і оцінки ECTS. У разі переведення кредиту академічна довідка видається

---

[359] Про затвердження Порядку нарахування кредитів ЄКТС за результатами професійного навчання Наказ Національного агентства України з питань Державної служби № 226-19 від 12.12.2019. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1288-19

[360] Про внесення змін до наказу Міністерства освіти і науки України від 12 травня 2015 року № 525. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0964-16#Text

[361] Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України: методичні рекомендації / Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за ред. Ю. Вітренка. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 91 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/08/mekhanizmy-fin-avtonomii-zVO-Ua_metodychni_IVO-2019-85p_avtors-kolektiv.pdf

[362] European Credit Transfer and Accumulation System,ECTS – URL: https://ec.europa.eu/education/resources-and-tools/european-credit-transfer-and-accumulation-system-ects_en

[363] European Credit Transfer and Accumulation System,ECTS – URL: https://ec.europa.eu/education/resources-and-tools/european-credit-transfer-and-accumulation-system-ects_en

[364] Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України: методичні рекомендації / Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за ред. Ю. Вітренка. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 91 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/08/mekhanizmy-fin-avtonomii-zVO-Ua_metodychni_IVO-2019-85p_avtors-kolektiv.pdf

[365] Про затвердження форм документів про вищу освіту (наукові ступені) державного зразка та додатків до них, зразка академічної довідки. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0551-15

перед від'їздом студенту, що відбуває, його закладом освіти, а іншим закладом - студенту, що прибуває на навчання, в кінці його періоду навчання.

Невід'ємною частиною диплома бакалавра, магістра є додаток до диплома європейського зразка, що містить структуровану інформацію про завершене навчання [366].

У ***Законі України «Про освіту»*** [367] йдеться про освітню діяльність: «… діяльність суб'єкта освітньої діяльності, спрямована на організацію, забезпечення та реалізацію освітнього процесу у формальній та / або неформальній освіті[368] та суб'єкти, які мають її виконувати: «фізична або юридична особа (заклад освіти, підприємство, установа, організація), що провадить освітню діяльність;…»[369].

У пп. 22) «результати навчання – знання, уміння, навички, способи мислення, погляди, цінності, інші особисті якості, набуті у процесі навчання, виховання та розвитку, які можна ідентифікувати, спланувати, оцінити і виміряти та які особа здатна продемонструвати після завершення освітньої програми або окремих освітніх компонентів»[370], ще раз наголошується на необхідності результатів навчання як і в попередньому п.п. 18. Дуже добре, що наголошується на вимірюванні і оцінці результатів навчання, а це значить що особи можуть претендувати після завершення освітньої діяльності на зазначені у цій програмі компетентності, та стандарти.

У розділі ІІІ Заклади освіти ст. 22 п.1) абзац 3 «…Освітня діяльність вважається основним видом діяльності, якщо надходження на цей вид діяльності та / або від цього виду діяльності перевищують половину загальних надходжень цієї юридичної особи (фізичної особи – підприємця)», на наш погляд правильно, але крім ЗВО, а цю норму прописати у спеціальному законі. Також, у цій же 22 статті у п. 2) «Заклад освіти як суб'єкт господарювання може діяти в одному з таких статусів: бюджетна установа; неприбутковий заклад освіти; прибутковий заклад освіти», неприбутковий заклад є некоректним виразом згідно СНР 2008, бо бюджетні ЗВО – не мають прибутку, це одна і та ж неприбутковість. У цій же 22 статті у п. 3) «Заклад освіти залежно від засновника може діяти як державний, комунальний, приватний чи корпоративний» [371], у цьому випадку потребує уточнення і редакції термін «корпоративний», адже за СНР 2008 [372] термін «корпорація» використовується у більш широкому баченні, аніж суто юридичному. Всі інституціональні одиниці, які: а) можуть отримувати і здобувати прибуток, або інші фінансові вигоди для їх власників; в) діють згідно закону як юридичні особи, окремо від їх власників, які мають обмежені зобов'язання; с) заклади для участі у ринковому виробництві. Коли використовується термін «корпорація», мається на увазі більш широкий зміст і обсяг у порівнянні з вузьким юридичним визначенням, якщо тільки не прописане інше в документі. Це ж стосується і спеціального закону, де необхідно чітко розвести поняття щодо корпоративних ЗВО та їх законодавче регулювання[373].

У ст. 23 встановлено: «Автономія закладу освіти. … 1. Держава гарантує академічну, організаційну, фінансову і кадрову автономію закладів освіти. 2. Обсяг автономії закладів освіти визначається цим Законом, спеціальними законами та установчими документами закладу освіти» [374]. Проте у цьому Законі конкретного визначення терміну «фінансова автономія закладу освіти» (зокрема й ЗВО) та обсяг зазначеної автономії не сформульовано.

У ***Законі України «Про вищу освіту»*** [375] вища освіта розглядається як «сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у закладі вищої освіти (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж

[366] Про затвердження форм документів про вищу освіту (наукові ступені) державного зразка та додатків до них, зразка академічної довідки. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0551-15
[367] Закон України Про освіту. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19
[368] Закон України Про освіту (пп. 17). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19
[369] Закон України Про освіту. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19
[370] Закон України Про освіту. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19
[371] Закон України Про освіту. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19 ст. 22
[372] System of National Accounts 2008 (2008 SNA). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf
[373] Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України: методичні рекомендації / Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за ред. Ю. Вітренка. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 91 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/08/mekhanizmy-fin-avtonomii-zVO-Ua_metodychni_IVO-2019-85p_avtors-kolektiv.pdf
[374] Закон України Про освіту. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19 ст. 23
[375] Закон України Про вищу освіту. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18

рівень повної загальної середньої освіти»[376]. Згідно до Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи (ЄКТС) – система трансферу і накопичення кредитів, що використовується в Європейському просторі вищої освіти з метою надання, визнання, підтвердження кваліфікацій та освітніх компонентів і сприяє академічній мобільності здобувачів вищої освіти. Система ґрунтується на визначенні навчального навантаження здобувача вищої освіти, необхідного для досягнення визначених результатів навчання, та обліковується у кредитах ЄКТС»[377],[378].

Здобуття вищої освіти на кожному рівні вищої освіти передбачає успішне виконання особою відповідної освітньої або наукової програми, що є підставою для присудження відповідного ступеня вищої освіти: молодший бакалавр; бакалавр; магістр; доктор філософії; доктор наук[379].

Особі, яка успішно виконала відповідну освітню програму та пройшла атестацію видається документ про вищу освіту за відповідними ступенями: диплом молодшого бакалавра; диплом бакалавра; диплом магістра; диплом доктора філософії; диплом доктора наук[380].

[376] Закон України Про вищу освіту. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18 п.5
[377] Закон України Про вищу освіту. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18 п.9
[378] Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України: методичні рекомендації / Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за ред. Ю. Вітренка. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 91 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/08/mekhanizmy-fin-avtonomii-zVO-Ua_metodychni_IVO-2019-85p_avtors-kolektiv.pdf
[379] Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України: методичні рекомендації / Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за ред. Ю. Вітренка. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 91 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/08/mekhanizmy-fin-avtonomii-zVO-Ua_metodychni_IVO-2019-85p_avtors-kolektiv.pdf
[380] Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України: методичні рекомендації / Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за ред. Ю. Вітренка. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 91 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/08/mekhanizmy-fin-avtonomii-zVO-Ua_metodychni_IVO-2019-85p_avtors-kolektiv.pdf

3.8. Вища освіта та ЗВО в системах регулювання соціально-трудових відносин

Регулювання соціально-трудових відносин у сфері вищої освіти здійснюється на договірній та адміністративній основах. Через систему колективних договорів, консультацій, переговорів та індивідуальних трудових угод чи контрактів – договірна основа. Через систему управлінських рішень і методів управління – адміністративна основа.

В Україні засади колективно-договірного регулювання соціально-трудових відносин у вітчизняних закладах вищої освіти визначаються наступними нормативно-правовими актами: Кодексом законів про працю України[381]; Законами України: «Про освіту»[382], «Про вищу освіту»[383], «Про колективні договори і угоди»[384]; Генеральною угодою між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2019-2021 роки «Про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні»[385]; Галузевою угодою між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на визначений/чинний термін[386]; Положенням про порядок повідомної реєстрації галузевих і регіональних угод, колективних договорів [387]; Положенням про організацію наукової, науково-технічної діяльності у закладах вищої освіти [388]; Положенням про організацію навчального процесу в закладах вищої освіти [389]; Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання щорічної основної відпустки тривалістю до 56 календарних днів керівним працівникам навчальних закладів та установ освіти, навчальних (педагогічних) частин (підрозділів) інших установ і закладів, педагогічним, науково-педагогічним працівникам та науковим працівникам[390]»; Постановою КМУ від 30 серпня 2002 року за №1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери (зі змінами та доповненнями)[391]; Порядком надання щорічної основної відпустки тривалістю до 56 календарних днів керівним працівникам навчальних закладів та установ освіти, навчальних (педагогічних) частин (підрозділів) інших установ і закладів, педагогічним, науково-педагогічним працівникам та науковим працівникам[392]; Наказом Міністерства освіти і науки України «Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників

[381] Кодекс законів про працю України. – URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322–08

[382] Закон України Про освіту. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19

[383] Закон України Про вищу освіту. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18

[384] Закон України Про колективні договори і угоди від 01.07. 1993 № 3358-XII (зі змінами та доповненнями). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3356-12#Text

[385] Генеральна угода між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2019-2021 роки «Про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні. – URL: http://www.fpsu.org.ua/news/237-nova-generalna-ugoda-peregovornij-protses/15934-generalna-ugoda-pro-regulyuvannya-osnovnikh-printsipiv-i-norm-realizatsiji-sotsialno-ekonomichnoji-politiki-i-trudovikh-vidnosin-v-ukrajini-na-2019-2021-roki-tekst

[386] Галузева угода між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на 2016– 2020 роки, прийнята 15 грудня 2016 року та зареєстрована Міністерством соціальної політики України 15 грудня 2016 р. за N 31. – URL: http://consultant.parus.ua/?doc=0AHAD016B4

[387] Положення про порядок повідомної реєстрації галузевих і регіональних угод, колективних договорів. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-94-%D0%BF

[388] Положення про організацію наукової, науково-технічної діяльності у закладах вищої освіти. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1197-06/conv/print

[389] Положення про організацію навчального процесу в закладах вищої освіти. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0173-93?lang=ru

[390] Постанова КМУ від14 квітня 1997 року за № 346 «Про затвердження Порядку надання щорічної основної відпустки тривалістю до 56 календарних днів керівним працівникам навчальних закладів та установ освіти, навчальних (педагогічних) частин (підрозділів) інших установ і закладів, педагогічним, науково–педагогічним працівникам та науковим працівникам». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-97-%D0%BF#Text

[391] Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери: постанова КМУ від 30 серпня 2002 року за №1298 (із змінами). – URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/1298–2002–п

[392] Постанова КМУ від14 квітня 1997 року за № 346 «Про затвердження Порядку надання щорічної основної відпустки тривалістю до 56 календарних днів керівним працівникам навчальних закладів та установ освіти, навчальних (педагогічних) частин (підрозділів) інших установ і закладів, педагогічним, науково–педагогічним працівникам та науковим працівникам» (зі змінами та доповненнями). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-97-%D0%BF#Text

навчальних закладів, установ освіти та наукових установ»[393]; Листом Міністерства освіти України «Орієнтовний перелік посад працівників з ненормованим робочим днем системи Міністерства освіти України, яким може надаватись додаткова відпустка»[394] тощо.

Інструменти, які використовуються в практиці колективно-договірного регулювання соціально-трудових відносин у ЗВО України відповідають принципам, структурі, змісту та класифікації міжнародних (профільні конвенції та рекомендації МОП; Міжнародна стандартна класифікація занять (ISCO-08); Європейській класифікації професій, навичок та кваліфікацій (ESCO) тощо) та вітчизняних (Національний класифікатор України ДК 003 «Класифікатор професій»; Національний класифікатор України ДК 009 «Класифікація видів економічної діяльності» тощо) стандартизованих систем [395].

Аналіз нормативних регуляторів, що регулюють колективно-договірні та соціально-трудові відносин у ЗВО України та інструменти які використовуються на практиці відповідають принципам, структурі, змісту та класифікації міжнародних (профільні конвенції та рекомендації МОП; Міжнародна стандартна класифікація занять (ISCO-08); Європейська класифікації професій, навичок та кваліфікацій (ESCO) тощо) та вітчизняних (Національний класифікатор України ДК 003 «Класифікатор професій»; Національний класифікатор України ДК 009 «Класифікація видів економічної діяльності» тощо) стандартизованих систем для розробки шкали диференціації ставок керівників у залежності від визначених критеріїв [396].

[393] Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ: наказ МОН України від 26 вересня 2005 року за № 557 (зі змінами). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1130-05#Text

[394] Орієнтовний перелік посад працівників з ненормованим робочим днем системи Міністерства освіти України, яким може надаватись додаткова відпустка. https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v9-96281-98

[395] Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України: методичні рекомендації / Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за ред. Ю. Вітренка. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 91 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/08/mekhanizmy-fin-avtonomii-zVO-Ua_metodychni_IVO-2019-85p_avtors-kolektiv.pdf Розділ 7... Мельник С.В.

[396] Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України: методичні рекомендації / Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за ред. Ю. Вітренка. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 91 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/08/mekhanizmy-fin-avtonomii-zVO-Ua_metodychni_IVO-2019-85p_avtors-kolektiv.pdf Розділ 7... Мельник С.В.

3.9. Вища освіта та ЗВО в системі стандартних статистичних класифікацій державних фінансів

Серед документів, розроблених міжнародними фінансовими організаціями, в яких визначені певні стандарти та норми для здійснення належного бюджетного обліку та контролю за їх дотриманням при проведенні бюджетних операцій, одним із основних випливає ***Керівництво статистики державних фінансів, 2014 / Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014)*** [397], запроваджене Міжнародним валютним фондом у 2014 році є окремий розділ «7094 Вища освіта», в якому викладені положення щодо формування відповідної статистичної інформації, що є обов'язковими для країн, які мають відносини з МВФ.

Вважаємо, що норми та статті положень Керівництва статистики державних фінансів, 2014 (GFS 2014) дають достатньо підстав розглядати їх певними межами інституціональної, економічної та фінансової автономії ЗВО.

Головним правовим регулятором економічної діяльності ЗВО є положення ***Конституції України*** [398], викладене у частині другій статті 95: «Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків» [399]. На наше переконання, з цього положення безальтернативно випливає, що ЗВО державної форми власності, які здійснюють свою діяльність у статусі «бюджетна установа», зобов'язані використовувати кошти Державного бюджету України, визначені їм законом України про Державний бюджет України на конкретний календарний рік, лише у межах встановленого розміру і на чітко сформульовані цілі. У законах про Державний бюджет України видатки на вищу освіту затверджуються окремо по Загальному фонду та Спеціальному фонду, які, у свою чергу, можуть бути затверджені на окремі складові: видатки споживання (з них: оплата праці; комунальні послуги та енергоносії); видатки розвитку. Це теж виступає конкретними межами автономії ЗВО у використанні бюджетних коштів.

Підтвердженням зазначеного є ***Рішення Конституційного Суду України від 04.03.2004 р. № 5-рп/2004,*** яке прийнято за конституційним поданням 50 народних депутатів України [400] у якому «… держава створює умови для підготовки кадрів за основними напрямами відповідно до суспільних потреб, на задоволення яких виключно законами про Державний бюджет України визначаються будь-які бюджетні видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків».

Бюджетним кодексом України [401] визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. У цьому Кодексі сформульовані положення, які регулюють відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотримання бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу.

Статус бюджетної установи за своїм визначенням обмежує ЗВО України бути повноправними конкурентоспроможними суб'єктами господарювання. Це цілком природно, оскільки держава, виділяючи бюджетні кошти на утримання ЗВО, розписує їх детальне використання шляхом затвердження специфічних фінансових планів-кошторисів. Більше того, власні надходження ЗВО, як бюджетних установ, не можуть бути використані ними на свій розсуд – їх використання також регламентовано. Розміри заробітної плати працівникам бюджетних ЗВО визначаються виключно урядовими постановами і можливості на законних підставах збільшувати їх, керівники державних і комунальних ЗВО практично не мають.

Оскільки ЗВО, як бюджетні установи, визначені неприбутковими[402], то навіть якщо у платі за надання послуг у сфері вищої освіти може бути прибуток (при економічній діяльності завжди буває прибуток або збиток), ЗВО позбавлений можливості використовувати цей прибуток на власний розсуд. Підтвердженням є ст. 4 де встановлено: «Якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше,

---

[397] Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf
[398] Конституція України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
[399] Конституція України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
[400] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України (справа про доступність і безоплатність освіти). – URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-04
[401] Бюджетний кодекс України . – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text
[402] Бюджетний кодекс України. – URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456–17 Ст. 2

ніж у цьому Кодексі, застосовуються відповідні норми цього Кодексу. … Виключно законом про Державний бюджет України визначаються надходження та витрати Державного бюджету України» [403]. Із зазначеного випливає, що *Бюджетний Кодекс України*, який визначає економічний статус вітчизняних ЗВО «бюджетна установа» унеможливлює економічну (у тому числі фінансову) автономію ЗВО. Натомість Бюджетний кодекс України чітко окреслює межі ЗВО як бюджетної установи.

Здійснений пошуковий аналіз економічних термінів щодо «автономії ЗВО», «фінансової автономії ЗВО» зокрема, та «механізмів розширення економічної автономії» тощо у *Бюджетному кодексі України* відсутні. Вважаємо за доцільне зазначити, що у частині другій п.2, статті 4 викладена наступна норма: «Якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у цьому Кодексі, застосовуються відповідні норми цього Кодексу» [404]. На наше переконання, наявність у *Бюджетному кодексі України* зазначеної норми безальтернативно обумовлює здійснення впровадження механізмів розширення фінансової автономії ЗВО у статусі «бюджетна установа» лише після того, коли відповідні норми будуть змінені у Бюджетному кодексі України. Внесення положень щодо зазначених механізмів в інші регулятори, зокрема в Законі України «Про вищу освіту»[405], проблему не розв'яже.

На виконання *Бюджетного кодексу України* прийнято у грудні 2018 року *Закон України* ***«Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування»***[406], яким встановлено норму: «Результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми за напрямами використання бюджетних коштів і включають кількісні та якісні показники»[407]. Норми зазначеного Закону безальтернативно вимагають розроблення обґрунтованої системи результативних показників як бюджетних програм, що затверджується в установленому порядку для ЗВО, перш за все, таких як «Підготовка кадрів закладами вищої освіти III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики», «Дослідження, наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами та державним замовленням, підготовка наукових кадрів, фінансова підтримка преси, розвитку наукової інфраструктури, наукових об'єктів, що становлять національне надбання, забезпечення діяльності Державного фонду фундаментальних досліджень», так і за видами економічної діяльності, які здійснюють ЗВО, з виділенням для цього бюджетних коштів [408].

Економічна діяльність бюджетних і комунальних ЗВО регламентується значною низкою підзаконних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України покликаних на виконання Бюджетного кодексу України, серед них Постанови, Розпорядження, Порядки, Накази, Інструкції, Форми, Листи тощо. Так, зокрема, на виконання Бюджетного кодексу України, Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228, затверджено ***«Порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ»***[409] у якому чітко регламентується економічна діяльність ЗВО. У Порядку[410] форма кошторису ЗВО затверджується Міністерством фінансів України[411], де кошторис ЗВО є основним плановим фінансовим документом бюджетної установи.

На виконання *Бюджетного кодексу* затверджено *Інструкцію про складання і виконання розпису Державного бюджету України*[412], *Методичні рекомендації з бухгалтерського обліку основних засобів*

---

[403] Бюджетний кодекс України. – URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456–17 Ст.2

[404] Бюджетний кодекс України . – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text ст.4

[405] Про вищу освіту Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 37-38, ст. 2004). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18

[406] Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : Закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19

[407] Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : Закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19

[408] Вітренко Ю.М. Вимірювання результатів економічної діяльності державних і комунальних закладів вищої освіти України як суб'єктів сучасної ринкової економіки. Науково-практичний журнал «Освітня аналітика» Інституту освітньої аналітики. 2019. Випуск № 1 (5). С. 31- 44. – URL: https://science.iea.gov.ua/wp-content/uploads/2019/09/1_2019.pdf

[409] Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF

[410] Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF п.1.

[411] Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету .- URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02#n353

[412] Інструкція про складання і виконання розпису Державного бюджету України, затверджена Наказом Міністерства фінансів України від 28.01.2002 № 57. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02#n17

суб'єктів державного сектору[413], Наказ Мінфіну України *Про затвердження типових форм з обліку та списання основних засобів суб'єктами державного сектору та порядку їх складання* від 13.09.2016 р. № 818 [414] тощо.

Регулятором економічної діяльності ЗВО України їх інституціональної, економічної та фінансової автономії на виконання *Бюджетного кодексу* є також Закон України ***«Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів»*** [415], конкретизація якого викладена у Постанові Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2013 року ***№ 306 «Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково–педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів»***[416].

Ще одним правовим регулятором розміщення державного замовлення є Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2013 року № 363 ***«Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів, підвищення класифікації та перепідготовку кадрів»***[417].

Нормативно-правовим актом, який прийнято на виконання Закону України *«Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів»*, є Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2013 року № 346 ***«Про затвердження Методики розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта»***[418].

У Постанові КМУ від 24 грудня 2019 року ***№1146 «Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності»*** [419] на основі Формули передбачено здійснювати розподіл державним замовником на відповідний рік видатків споживання загального фонду державного бюджету на підготовку на умовах державного замовлення молодших бакалаврів, бакалаврів, спеціалістів, магістрів, аспірантів та докторантів (здобувачів вищої освіти) між ЗВО, що належать до сфери управління державного замовника, крім вищих військових навчальних закладів (закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання), військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти, а також відокремленими структурними підрозділами таких закладів вищої освіти, що діють згідно із затвердженими в установленому порядку положеннями, мають окремо визначений ліцензований обсяг і безпосередньо здійснюють підготовку здобувачів вищої освіти на умовах державного замовлення. Зазначене є обмеженням інституціональної, економічної (у т.ч. фінансової) автономій ЗВО.

У порядку інформації наведемо положення Функціональній класифікації видатків та кредитування бюджету [420] щодо вищої освіти зі змінами [421].

«… 0940 Фахова передвища та вища освіта

0941 Заклади фахової передвищої освіти

[413] Про затвердження Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку для суб'єктів державного сектору від 23.01.2015 р. № 11. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-15

[414] Наказ Мінфіну України Про затвердження типових форм з обліку та списання основних засобів суб'єктами державного сектору та порядку їх складання від 13.09.2016 № 818. – URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1336-16

[415] Закон України Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5499-17#Text

[416] Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково–педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 15 квітня 2013 року, № 306. – URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/306–2013–%D0%BF

[417] Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2013 року № 363 «Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково–педагогічних кадрів, підвищення класифікації та перепідготовку кадрів» – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2013-%D0%BF#Text

[418] Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2013 року № 346 «Про затвердження Методики розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2013-%D0%BF#Text

[419] Формула розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту між закладами вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 р. № 1146 «Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1146-2019-п

[420] Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету, Затверджена наказом Мінфіну від 14.01.2011 р. № 11. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#n30

[421] Про затвердження Змін до бюджетної класифікації, наказ Міністерства фінансів України № 545 від 18 грудня 2019 року. – URL: https://docs.dtkt.ua/download/pdf/1023.3690.1

0942 Заклади вищої освіти …»[422]

Здійснений аналіз *Бюджетного кодексу України* законів і нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України на його виконання дає підстави стверджувати, що ці правові регулятори чітко встановлюють й окреслюють межі інституціональної, економічної (у т.ч. фінансової) автономій ЗВО.

У ***Законі України «Про освіту»***[423] ст. 1 Основні терміни та їх визначення, пп.1 є визначення: «автономія – право суб'єкта освітньої діяльності на самоврядування, яке полягає в його самостійності, незалежності та відповідальності у прийнятті рішень щодо академічних (освітніх), організаційних, фінансових, кадрових та інших питань діяльності, що провадиться в порядку та межах, визначених законом…»[424]. У ст. 23 встановлено: «Автономія закладу освіти. … 1. Держава гарантує академічну, організаційну, фінансову і кадрову автономію закладів освіти. 2. Обсяг автономії закладів освіти визначається цим Законом, спеціальними законами та установчими документами закладу освіти» [425]. У п.3 ст. 25: «Засновник або уповноважена ним особа не має права втручатися в діяльність закладу освіти, що здійснюється ним у межах його автономних прав, …»[426] є на наш погляд декларативною. Положень та норм щодо економічної (у т.ч. фінансової) автономії ЗВО та їх меж не сформульовано, а словосполучення «фінансова автономія» – відсутнє.

У ***Законі України «Про вищу освіту»***[427] ст. 1 Основні терміни та їх визначення у пп. 1 є визначення: «автономія закладу вищої освіти – самостійність, незалежність і відповідальність закладу вищої освіти у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів у межах, встановлених цим Законом»[428]. У ст. 32 Принципи діяльності, основні права та обов'язки закладу вищої освіти п. 1 Діяльність закладу вищої освіти провадиться на принципах[429] «…автономії та самоврядування…»[430] та у п. 2 Заклади вищої освіти мають рівні права, що становлять зміст їх автономії та самоврядування [431] є словосполучення «автономія та самоврядування», проте ключових словосполучень «фінансова автономія» та «фінансова автономія ЗВО» та їх визначень – немає.

У ***Законі України «Про публічні закупівлі»*** [432] (редакція від 15.08.2020), ст. 3, п. 8, пп 1) його дія поширюється на закупівлю послуг «…з підготовки фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів (післядипломна освіта) за державним замовленням…»[433], тобто особливості здійснення процедур закупівлі послуг у сфері вищої освіти встановлюються окремим законом для таких послуг. Із цього, на наше переконання, безальтернативно випливає необхідність невідкладності розроблення і запровадження або нового відповідного закону, або внесення відповідних змін до діючої законодавчої бази, в яких би були чітко прописані процедури закупівель вказаних вище послуг у сфері вищої освіти.

---

[422] Про затвердження Змін до бюджетної класифікації, наказ Міністерства фінансів України № 545 від 18 грудня 2019 року. – URL: https://docs.dtkt.ua/download/pdf/1023.3690.1

[423] Закон України «Про освіту» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38–39, ст. 380) від 05.09.2017р.– URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145–19

[424] Закон України «Про освіту» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38–39, ст.380) від 05.09.2017р.– URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145–19

[425] Закон України Про освіту. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19 ст. 23

[426] Закон України Про освіту. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19 ст. 25

[427] Закон України «Про вищу освіту» . – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18

[428] Закон України «Про вищу освіту» . – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18 Ст.1

[429] Закон України «Про вищу освіту». – URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18 Ст.32. п.1

[430] Закон України «Про вищу освіту».- URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18 Ст.32. п.1, пп.1

[431] Закон України «Про вищу освіту».- URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18 Ст.32. п.2

[432] Про публічні закупівлі Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 9, ст. 89). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19

[433] Про публічні закупівлі Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 9, ст. 89). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19

Серед останніх вітчизняних регуляторів є Указ Президента України «*Про вдосконалення вищої освіти в Україні» № 210/2020* [434] у якому зазначено, що Стратегія розвитку вищої освіти України на 2021-2031 роки має містити: «… основні цілі та пріоритети з урахуванням глобальних тенденцій світової економіки»[435]. Положення зазначеного Указу Президента України та сформульовані Президентом України пропозиції до змісту Стратегії дають достатньо підстав стверджувати, що розроблення Стратегії повинно здійснюватися з обов'язковим урахуванням вимог сучасної ринкової економіки і розв'язання проблем економічних відносин у сфері вищої освіти України мають бути віднесені до основних завдань і заходів Стратегії. Головною методологічною помилкою Стратегії розвитку вищої освіти України [436] на наше переконання, є те, що її об'єктом обрано не соціально-економічні відносини, пов'язані із створенням умов громадянам України для реалізації їх конституційного права на освіту, а система освіти, про що свідчить і назва підрозділу: «Аналіз сучасного стану національної системи освіти». Цілком природно, що відсутність професійного аналізу стану соціально-економічних відносин у всій сфері освіти, а не лише системи освіти, об'єктивно привело розробників Стратегії до формулювання її основної мети, стратегічних напрямів, основних завдань у вигляді «розпливчатих» лозунгів, виконання яких неможливо контролювати. Нами запропоновано власне бачення «Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2021-2031 роки: економічний аспект» [437]лише додамо, що наразі діюча модель державного фінансування вищої освіти в Україні не відповідає концептуальним засадам сучасної ринкової економіки і є головною перешкодою на шляху підвищення ефективності використання публічних фінансів, які виділяються на розвиток освіти. Бюджетні кошти згідно Бюджетного кодексу України направляються закладам освіти на їх «…повне утримання як бюджетних установ»[438], а не як оплата за вироблені та надані конкретним здобувачам вищої освіти послуг у сфері вищої освіти відповідно до вимог державних стандартів у сфері освіти. Саме статус закладів вищої освіти «бюджетна установа» позбавляє їх можливості розширити межі інституціональної автономії (у т.ч. фінансової) й підвищити ефективність використання бюджетних коштів.

[434] Указ Президента України № 210/2020 «Про вдосконалення вищої освіти в Україні». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/210/2020#Text

[435] Указ Президента України № 210/2020 «Про вдосконалення вищої освіти в Україні». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/210/2020#Text

[436] Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2021 - 2031 роки. – URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2020/09/25/rozvitku-vishchoi-osviti-v-ukraini-02-10-2020.pdf

[437] Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2021 - 2031 роки: економічний аспект. Вітренко Ю.М., Ворона В.О. // Вісник НАПН України Том 2 № 2 (2020). – URL: https://visnyk.naps.gov.ua/index.php/journal/article/view/81/109

[438] Бюджетний кодекс України . – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17 Ст.2, пп.12

Висновки та рекомендації

1. У сучасній ринковій економіці ЗВО виступають невід'ємною складовою повної сукупності усіх резидентський інституціональних одиниць країни, економічна діяльність яких регулюється значною кількістю положень систем національних рахунків, міжнародних і національних стандартних економічних та соціальних статистичних класифікацій, міжнародних та національних нормативно-правових актів, які можна розглядати регуляторами меж інституціональної, економічної та фінансової автономії ЗВО.

2. Усі вироблені ЗВО продукти (товари і послуги) відповідно до Методологічних положень розрахунку валового внутрішнього продукту України, Методології національних рахунків освіти, ЮНЕСКО 2016, Методологічних положень щодо складання допоміжних (сателітних) рахунків освіти в Україні є обов'язковими для усіх ЗВО, включаються до ВВП країни.

3. Методологія національних рахунків освіти, ЮНЕСКО 2016, та Методологічні положення щодо складання допоміжних (сателітних) рахунків освіти в Україні не передбачають можливість розрахунку вартості (ціни) однієї послуги у сфері вищої освіти згідно положень Міжнародної стандартної класифікації освіти: області освіти та професійної підготовки (МСКО 2013), тобто, відносно до сфери вищої освіти вимірювання вартості конкретної послуги у сфері вищої освіти за назвою, яка відповідає МСКО 2013, та Постанові КМУ «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» від 29 квітня 2015 року, № 266. Вважаємо за доцільне, рекомендувати доповнити Методологію національних рахунків освіти, ЮНЕСКО та Методологічні положення щодо складання допоміжних (сателітних) рахунків освіти в Україні положеннями щодо розрахунку вартості (ціни) конкретної послуги у сфері вищої освіти або розроблення окремих Методології національних рахунків у сфері вищої освіти ЮНЕСКО та Методологічних положень щодо складання допоміжних (сателітних) рахунків у сфері вищої освіти в Україні.

4. Вища освіта в системі міжнародних і національних стандартних статистичних класифікацій видів економічної діяльності займає чітко визначену позицію в ієрархічній структурі видів економічної діяльності з присвоєнням відповідних, узгоджених між собою кодів, які дають можливість формувати відповідні дані щодо виробництва і надання послуг у сфері вищої освіти. Вимоги і положення зазначених класифікацій виступають певними обмеженнями при формуванні механізмів економічної (у тому числі фінансової) автономії ЗВО.

5. Вища освіта в системі міжнародних і національних стандартних статистичних класифікацій видів економічної діяльності займає визначену позицію в ієрархічній структурі видів економічної діяльності з присвоєнням відповідних, узгоджених між собою кодів, які дають можливість формувати відповідні дані щодо виробництва і надання послуг у сфері вищої освіти. Вимоги і положення зазначених класифікацій виступають певними обмеженнями при формуванні механізмів інституціональної, економічної (у т.ч. фінансової) автономії ЗВО. У цьому зв'язку пропонується розробити і затвердити в установленому порядку Державний галузевий класифікатор послуг у сфері вищої освіти (ДГКПВО), який надасть можливість розраховувати вартість (ціну) послуг у сфері вищої освіти у розрізі галузей знань та спеціальностей, як конкретних кінцевих результатів економічної діяльності ЗВО. Прийняття ДГКПВО передбачене загальними положеннями Державного класифікатора продукції та послуг ДК 016:2010 (ДКПП).

6. Підготовка здобувачів вищої освіти в Україні в основному відповідає положенням Міжнародної стандартної класифікації освіти 2011 (МСКО 2011) та Міжнародної стандартної класифікації освіти : області (галузі) освіти та професійної підготовки, 2013 (МСКО О 2013) і разом із положеннями Європейської кредитно-трансферної системи (ЄКТС) виступають чіткими межами інституціональної, економічної (у т.ч. фінансової) автономій ЗВО щодо організації освітньої діяльності у сфері вищої освіти. Пропонується розробити та прийняти в установленому порядку з урахуванням положень МСКО 2011, МСКО О 2013, ЄКТС Національну стандартну класифікацію освіти.

7. Інструменти, які використовуються в практиці колективно-договірного регулювання соціально-трудових відносин у ЗВО України відповідають принципам, структурі, змісту та класифікації міжнародних (профільні конвенції та рекомендації МОП; Міжнародна стандартна класифікація занять (ISCO-08); Європейська класифікації професій, навичок та кваліфікацій (ESCO) тощо) та вітчизняних (Національний класифікатор України ДК 003 «Класифікатор професій»; Національний класифікатор України ДК 009 «Класифікація видів економічної діяльності» тощо) стандартизованих систем;

8. Норми та статті положень Керівництва статистики державних фінансів, 2014 (GFS 2014), Конституції України (ст. 95), Бюджетного кодексу України та низки законів України і постанов Кабінету Міністрів на його виконання, Законів України «Про публічні закупівлі»; «Про освіту»; «Про вищу освіту» дають достатньо підстав розглядати їх межами інституціональної, економічної у тому числі фінансової автономії ЗВО. Розширення меж фінансової автономії ЗВО, на наше переконання, можливе лише за умови зміни організаційно-правового статусу ЗВО.

Список використаних джерел

1. Bucharest Communiqué «Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area», Bucharest, on 26 and 27 April 2012. – URL: https://docplayer.net/18250986-Making-the-most-of-our-potential-consolidating-the-european-higher-education-area-bucharest-communique-final-version.html
2. Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area, March 12, 2010. – URL: http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Budapest_Vienna_Declaration_598640.pdf
3. Central Product Classification, Version 2.1. – URL: https://unstats.un.org/unsd/classifications/unsdclassifications/cpcv21.pdf
4. Commission Regulation (EU) 549/2013 of 21 May 2013 on the European system of national and regional accounts / Регламент Комісії (ЄС) від 21.05.2013 No 549/2013 щодо Європейської системи національних та регіональних рахунків. – URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:174:0001:0727:EN:PDF
5. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions - Investing In Europe's Youth - Investing In Europe's Youth. – URL: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/COM-2016-940-F1-EN-MAIN.
6. Convention of European Higher Education Institutions (Salamanca, 29-30 March 2001) Shaping the European Higher Education Area.- URL: https://pjp-eu.coe.int/en/web/bih-higher-education/images/2001_salamanca_convention_eng.pdf
7. EHEA Ministerial Conference 2020. Embrace the challenge, create new opportunities and cancel differences. https://ehea2020rome.it/pages/ehea2020
8. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. – URL: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf
9. European Credit Transfer and Accumulation System,ECTS. – URL: https://ec.europa.eu/education/resources-and-tools/european-credit-transfer-and-accumulation-system-ects_en
10. European Higher Education Area and Bologna Process . – URL: http://www.ehea.info/
11. European system of accounts ESA 2010. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334
12. European University Association. – URL: https://eua.eu
13. European University Association. Lisbon Declaration – Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a Common Purpose. – EUA, Brussels, May 2007. – URL: http://www.eua.be/Libraries/quality-assurance/lisbon_declaration.pdf?sfvrsn=0.
14. Framework for Qualifications of the European Higher Education Area, FQ EHEA. – URL: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/WG_Frameworks_qualification/71/0/050218_QF_EHEA_580710.pdf
15. Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf
16. Higher Education and Research Act (2017). Retrived from. – URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/29/contents/enacted.
17. Intenational Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC). – URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_4rev4e.pdf
18. International Standard Classification of Education (ISCED). – URL: http://uis.unesco.org/en/topic/international-standard-classification-education-isced
19. ISCED Fields of Education and Training 2013 (ISCED-F 2013). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-fields-of-education-and-training-2013-en.pdf
20. London Communiqué «Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world», 18 May 2007. – URL: http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2007_London_Communique_English_588697.pdf
21. Magna Charta Universitatum. – URL: http://www.magna-charta.org

22. Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016 (Методологія національних рахунків освіти, ЮНЕСКО 2016). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/methodology-of-national-education-accounts-2016-en.pdf
23. NACE Rev. 2 Statistical classification of economic activities in the European Community. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5902521/KS-RA-07-015-EN.PD
24. Paris Communiqué Paris, May 25th 2018. – URL: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2018_Paris/77/1/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf
RAMON – Reference And Management Of Nomenclatures. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/index.cfm?TargetUrl=DSP_PUB_WELC
25. Rome Ministerial Communiqué https://ehea2020rome.it/storage/uploads/5d29d1cd-4616-4dfe-a2af-29140a02ec09/BFUG_Final_Draft_Rome_Communique-link.pdf
26. Sorbonne Joint Declaration. – URL: http://euroosvita.net/prog/data/attach/1037/SORBONNE_DECLARATION.pdf
27. Statistical Classification of Products by Activity in the European Union, Version 2.1. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM_DTL&StrNom=CPA_2_1&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC
28. Supporting growth and jobs – An agenda for the modernization of Europe's higher education systems. – URL: https://ec.europa.eu/assets/eac/education/library/policy/modernisation_en.pdf
29. System of National Accounts 2008 (2008 SNA). – URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf
30. The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009. – URL: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%8
31. The Declaration on Academic Freedom and Autonomy of Institutions of Higher Education (Lima, 10 September 1988). – URL: https://www.wusgermany.de/sites/wusgermany.de/files/userfiles/WUS-Internationales/wus-lima-englisch.pdf
32. The European Higher Education Area – Achieving the Goals. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005. – URL: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/EN/2-2005-749-EN-1-0.Pdf
33. The European Higher Education Area. – URL: http://www.magna-charta.org/resources/files/BOLOGNA_DECLARATION.pdf
34. The Lisbon Declaration. Europe's Universities Beyond 2010: Diversity With A Common Purpose. Academic Information Centre. – URL: http://www.aic.lv/bolona/Bologna/London_conf/Lisbon_declaration.pdf
35. Towards the European Higher Education Area. Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001. – URL: http://www.encore-edu.org/ENCoRE-documents/prague.pdf
36. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO. – URL: http://www.unesco.org
37. United Nations Inventory of Classification. – URL: https://unstats.un.org/unsd/classifications/Family/ListByName
38. United Nations Statistical Commission. – URL: https://unstats.un.org/unsd/statcom
39. Автономія ЗВО в контексті законодавства і практики. О.Панич . – URL: https://ru.osvita.ua/vnz/65226/
40. Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина І): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтунця. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. – 177 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/Analiz_dosvidu_fin-avtonomii_zVO_ch1_analit_IVO-2018-177p_avtors-kolektiv.pdf
41. Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина ІІ): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, В. Ковтунець, С. Мельник. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 161 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/Analiz_dosvidu_fin-avtonomii_zVO_ch2_analit_IVO-2019-161p_avtors-kolektiv.pdf

42. Болонський процес 2020 – Простір європейської вищої освіти у новому десятиріччі Комюніке Конференції Європейських міністрів, відповідальних за вищу освіту Льовен / Лувен-ла-Нев, 28-29 квітня 2009. – URL: http://prima.lnu.edu.ua/Pedagogika/bolon/10.pdf
43. Бюджетний кодекс України . – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text
44. Велика Хартія Університетів, ухвалена у 1988 р. – URL: http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/ukrainian С.1.
45. Вітренко Л. О. Механізм фінансування закладів вищої освіти державної форми власності в Україні : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Людмила Олексіївна Вітренко ; Чернігівський нац. технологічний ун-т, Мін-во освіти і науки України. – Чернігів, 2019. – 287 с. – URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/handle/123456789/4859
46. Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи. – Париж, 1998. – URL: http://rntbcat.org.by/ek/us/1990-1999/17.pdf
47. Давидова Н.О. Проблеми цивільно-правового регулювання відносин у сфері освіти в Україні і США. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.03 цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України; Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України. – Київ, 2017. – URL: http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/502/dis_Davydova%20N.O._new.pdf
48. Декларация Глазго «Сильные университеты для сильной Европы». – URL: https://eua.eu/downloads/publications/glasgow%20declaration%20%20strong%20universities%20for%20a%20strong%20europe%202005%20ru.pdf
49. Державний класифікатор продукції та послуг ДК 016-2010. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v457p609-10/paran6#n6
50. Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – 180 с. (С.60). – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/mon_Ek_vidnosyny_VO-Ukrainy_Modernizac_IVO-2017-179p_avtors-kolektiv.pdf
51. Європейська кредитно-трансферна система / European Credit Transfer System (ECTS). – URL: https://ec.europa.eu/education/resources-and-tools/european-credit-transfer-and-accumulation-system-ects_en#:~:text=The%20European%20Credit%20Transfer%20and%20Accumulation%20System%20(ECTS)%20is%20a,and%20study%20periods%20abroad%20recognised.
52. Єреванське Комюніке 14-15 May 2015. – URL: http://ipq.org.ua/upload/files/files/03_Novyny/2015.05.15_Ministerial_Conference/Yerevan%20Communique.pdf
53. Загірняк Д. М. Прагматизм фінансово-економічного розвитку вищої освіти: теорія, методологія, практика. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальностями 08.00.07 «Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика», 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит». – Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського. – Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця, Харків, 2019. – URL: https://www.hneu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/07/Zahirnyak-D.M.-Disertaciya-Vchenna-rada-D-64.055.02-2019.pdf
54. Закон України «Про вищу освіту» .- URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18
55. Закон України «Про освіту» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38–39, ст. 380) від 05.09.2017р. – URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145–19
56. Закон України Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5499-17#Text
57. Інститут статистики ЮНЕСКО. – URL: http://uis.unesco.org/en/topic/higher-education
58. Інструкція про складання і виконання розпису Державного бюджету України, затверджена Наказом Міністерства фінансів України від 28.01.2002 № 57. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02#n17

59. Класифікатор видів економічної діяльності / національний класифікатор України. – URL: http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10/page
60. Класифікація інституційних секторів економіки (КІСЕ). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm
61. Комюніке Конференції Міністрів країн Європи, відповідальних за сферу вищої освіти «Загальноєвропейський простір вищої освіти – Досягнення цілей». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_576
62. Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_308
63. Конституція України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
64. Методологічні положення оновленої версії національних рахунків України 2008 року затверджені Наказом Державної служби статистики України 17.12.2013 року № 398. – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/metod_polog/metod_doc/2013/398/398_2013.htm
65. Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України: методичні рекомендації / Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за ред. Ю. Вітренка. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 88 с .– URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/08/mekhanizmy-fin-avtonomii-zVO-Ua_metodychni_IVO-2019-85p_avtors-kolektiv.pdf
66. Міжнародна стандартна галузева класифікація усіх видів економічної діяльності. – URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/seriesm_4rev3_1r.pdf
67. Міжнародна стандартна класифікація освіти (МСКО 2011). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-2011-ru.pdf
68. Міжнародна стандартна класифікація освіти: області (галузі) освіти та професійної підготовки, 2013 (МСКО-О 2013). – URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-fields-of-education-training-2013-ru.pdf
69. Національна економічна стратегія до 2030 року (проєкт). – URL: https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-oficijno-rozpochav-stvorennya-nacionalnoyi-ekonomichnoyi-strategiyi-2030
70. Паризьке комюніке 2018 р. – URL: http://erasmusplus.org.ua/novyny/1912-pereklad-dokumentiv-konferentsii-ministriv-osvity-yevropeiskoho-prostoru-vyshchoi-osvity.html
71. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2013 року № 363 «Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково–педагогічних кадрів, підвищення класифікації та перепідготовку кадрів». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2013-%D0%BF#Text
72. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2013 року № 346 «Про затвердження Методики розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2013-%D0%BF#Text
73. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково–педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 15 квітня 2013 року, № 306. – URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/306–2013–%D0%BF
74. Про затвердження Методологічних основ та пояснень до позицій Класифікації видів економічної діяльності. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0396832-11
75. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : Закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19
76. Про внесення змін до наказу Міністерства освіти і науки України від 12 травня 2015 року № 525. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0964-16#Text
77. Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02#n353
78. Про затвердження Порядку нарахування кредитів ЄКТС за результатами професійного навчання Наказ Національного агентства України з питань Державної служби № 226-19 від 12.12.2019. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1288-19

79. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF

80. Про затвердження форм документів про вищу освіту (наукові ступені) державного зразка та додатків до них, зразка академічної довідки. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0551-15

81. Про публічні закупівлі Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 9, ст. 89). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19

82. Регламент ЄС № 549/2013. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0549&from=EN

83. Регламент комісії (ЄС) № 317/2013 від 8 квітня 2013 «Про внесення змін до Додатків до Регламентів (ЄС) № 1983/2003, (ЄС) № 1738/2005, (ЄС) № 98/2006, (ЄС) № 377/2008 і (ЄС) № 823/2010 стосовно Міжнародної стандартної класифікації освіти. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/984_003-13

84. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України (справа про доступність і безоплатність освіти). – URL:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-04

85. Спільна декларація міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_525

86. Указ Президента України № 210/2020 «Про вдосконалення вищої освіти в Україні». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/210/2020#Text

87. Формула розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту між закладами вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 р. № 1146 «Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1146-2019-п

88. Яструбський М.Я. Гармонійний розвиток та державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.04 «Економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності)». – Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2018. – URL: https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/1339/disyastrubskyy.pdf

Жиляєв Ігор Борисович, д. е. н., с.н.с.,
зав. відділом Інституту вищої освіти
Національної академії педагогічних наук України
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7118-0254
e-mail: i.zhyljaev@gmail.com

Анотація

Розглянуто особливості розширення фінансової автономії закладів вищої освіти, формування та запровадження інструментарію (механізмів та інструментів) цього розширення з позицій публічного управління, а саме: університетської автономії як проблеми публічного управління у сфері вищої освіти; глобальних тенденцій розвитку вищої освіти, які безпосередньо впливають на стан інституційної автономії закладів вищої освіти[439] *та перспективи її розвитку. Здійснено аналіз теоретичних та практичних досліджень іноземних вчених, що обґрунтовують необхідність розширення інституційної автономії ЗВО. Розглянуто питання фінансової автономії ЗВО в контексті освітньої політики України, особливості національної концепції фінансової автономії ЗВО України та концепції її розширення, а також особливості європейських пропозицій щодо фінансової автономії ЗВО України.*

Ключові слова: заклади вищої освіти; публічне управління в сфері вищої освіти; інституційна автономія ЗВО; фінансова автономія ЗВО; інструментарій (механізми та інструменти) фінансової автономії ЗВО; інструментарій розширення фінансової автономії ЗВО.

[439] Використовуються визначення «університетська автономія» та «інституційна автономія закладів вищої освіти» як дефініції тотожного змісту. Їх застосування залежить від контексту – «university autonomy» (більш вживане в дослідженнях іноземних вчених) використано у загальному контексті, а «інституційна автономія ЗВО» – у контексті, пов'язаному із використанням положень інституційної теорії.

Список скорочень

ВО – вища освіта
ЗВО – заклад вищої освіти
МОН – Міністерство освіти і науки України
ПУ – публічне управління
EUA – Європейська асоціація університетів (ЄАУ)
WB - Всесвітній банк (ВБ)
OECD – Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР)

В умовах зростаючої глобальної конкуренції необхідно переглянути соціальний контракт, який визначає взаємини між ЗВО та суспільством в цілому. Ландшафт в сфері ВО знаходиться в процесі трансформації внаслідок диверсифікації освітніх структур і установ, інтернаціоналізації послуг в сфері вищої освіти, розвитку масових відкритих онлайн курсів, формування культури в сфері оцінки якості та актуальності змісту навчання, розширення масштабів державно-приватного партнерства. Ці зміни мають серйозні наслідки з точки зору фінансових і людських ресурсів, ставлячи під сумнів усталені форми управління освітою і викликаючи занепокоєння щодо принципу автономії та академічних свобод, які становлять фундамент традиційної університетської моделі.

ЮНЕСКО, 2015[440].

Актуальність теми дослідження обумовлена об'єктивними зовнішніми та внутрішніми причинами. Найбільш важливими з внутрішніх є проблеми із бюджетним фінансуванням ВО, нестабільність фінансування ЗВО з інших джерел. Незважаючи на те, що державна політика спрямована на модернізацію освітнього процесу, протягом останніх років змінюється рівень бюджетної підтримки та структура бюджетного фінансування ЗВО з надання послуг у сфері ВО[441]. Зазначене потребує пошуку та впровадження нових механізмів, інструментарію і технологій ПУ, які зможуть позитивно вплинути на ефективність діяльності ЗВО, забезпечити достатність фінансових ресурсів. Орієнтація національної економіки на інноваційний розвиток та оновлення системи ВО вимагає формування нових інституційно-фінансових структур і принципового оновлення системи ПУ, у першу чергу – системи фінансового менеджменту у сфері ВО.

Серед зовнішніх факторів варто відзначити зміни, що є вимогами курсу євроінтеграції, приєднання до Болонського процесу, приведення національного законодавства у сфері ВО до загальноєвропейських норм, спрямованих зокрема на підвищення академічної мобільності, затребуваності випускників на ринку праці тощо, що також суттєво впливає на управління фінансами ВО. Відкритість економік розвинених країн підвищує ступінь глобальної, європейської та регіональної конкуренції для вітчизняних ЗВО, змінює не тільки внутрішню організацію системи ВО, а й формує нову національну політику в сфері ВО, зокрема – її фінансову складову.

«Освітня політика спрямована на розширення можливостей для вільного розвитку особистості, поліпшення адаптивності, підвищення якості й доступності освіти завдяки впровадженню і розвитку новітніх технологій і методів, збалансованість ринку праці та ринку освіти. Формування нової освітньої екосистеми надасть широкий доступ до глобального освітнього контенту. Розвиток вищої освіти спрямовуватиметься на забезпечення її якості, сучасності, доступності, інклюзивності та прикладної цінності»[442].

Незважаючи на те, що основним джерелом фінансування ЗВО залишаються бюджетні асигнування, все більші сподівання на використання нових фінансових інструментів: грантів, ендаумент-фондів, освітніх кредитів тощо, які мають більш гнучко фінансувати діяльність ЗВО. Одночасно, результативність реалізації політичних рішень щодо модернізації системи ВО все більше залежать від продуманості їх інституційно-фінансового забезпечення. У значному ступені зазначене пов’язано із формуванням нових основ та оновленням публічної освітньої політики, впровадженням системи нових відносин між ЗВО та органами

[440] Переосмысливая образование. Образование как всеобщее благо? Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. Paris : ЮНЕСКО, 2015. С. 55. – URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232555_rus?fbclid=IwAR0NnTtJvs_gjDj9PLELzq-lzKfnY5Gtw3y6xn00MCKY7H-O8UCsDaCV0Tg

[441] Див., зокрема таблицю 1 та пояснення до неї.

[442] Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. К.: НІСД. 2020. С. 38-39. – URL: https://niss.gov.ua/news/novini-nisd/eksperti-nisd-pidgotuvali-analitichnu-dopovid-do-schorichnogo-poslannya-prezidenta

державної влади, які управляють та регулюють поточну та перспективну діяльність як самих ЗВО, так й інших учасників діяльності сфери ВО.

У зв'язку з цим все більш актуалізується проблеми оновлення механізмів фінансування ВО відповідно до завдань інноваційного розвитку, створення нової моделі фінансового забезпечення економічної діяльності вітчизняних ЗВО, зокрема – результативного / ефективного освітнього та наукового процесів, оптимізації наявних і пошуку альтернативних джерел фінансування, підвищення ефективності використання фінансових ресурсів, проведення сучасних досліджень проблематики формування майбутньої моделі фінансування системи ВО.

Метою роботи є дослідження інструментарію (механізмів та інструментів) розширення фінансової автономії ЗВО України на основі аналізу інструментів підтримки прийняття управлінських рішень у публічному сегменті національної економіки, спрямованих на підвищення ефективності та результативності управління економічною діяльністю з надання послуг у сфері ВО, здійснюваного на засадах децентралізації функцій управління у сфері ВО, розширення прав та обов'язків ЗВО як інституційних одиниць у прийнятті рішень з використання ресурсів з виробництва відповідної продукції (товарів та послуг, зокрема – послуг у сфері ВО).

Об'єктом дослідження є сукупність інституційних одиниць національної системи ВО України у складі: 1) органів публічного управління та 2) закладів та установ вищої освіти, які 3) вступають між собою в відношення управління з приводу здійснення економічної діяльності у першу чергу – з надання послуг у сфері ВО.

Предметом є інструментарій управління публічними коштами[443] як сукупність формальних та неформальних інститутів, які формуються та реалізуються в процесі переходу від централізованої системи публічного управління та регулювання до децентралізованої системи економічної діяльності ЗВО.

[443] Публічні кошти – кошти державного бюджету (крім таємних видатків), бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності. Див.: Про відкритість використання публічних коштів : Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII (Редакція від 24.10.2020) – URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/183-19#Text

4.1. Університетська автономія як проблема публічного управління

Актуальні питання формування та реалізації механізму публічного управління здійснення економічної діяльності в сфері ВО, зокрема – модернізації інструментарію управління публічними фінансами досліджувалися в працях: Atkinson, A. (Е. Аткінсон), Asher, A. (А. Ашер), Gerber, James (Д. Гербер), Jones, D. (Д. Джонс), Johnstone, Bruce (Б. Джонстоун), Kaplan, Robert. (Р. Каплан), Leibenstein, Harvey (Г. Лейбенстайн), Mishan, E. (Е. Мішан), J. E. Stiglitz (Дж. Стігліц), Seiler, Michael (М. Сейлер) тощо.

Зазначимо, що на межі XX-XXI століть сформувались нові виклики, що потребують врахування нових тенденцій суспільно-економічного розвитку, зміни уявлень про роль та місце ВО в цьому розвитку. Це, зокрема призвело до появи концепцій нових форматів академічних інституційних одиниць (підприємницький університет, університет світового рівня тощо) та об'єднань ЗВО (зокрема – освітня мережа, освітній хаб, регіональний кластер), нових функцій ЗВО («третя місія», «лідерство», забезпечення сталого та інноваційного розвитку, маркетингу послуг у сфері ВО, академічної мобільності тощо). Дискутуються питання щодо нового бачення змісту та формату суб'єкта економічної діяльності ЗВО з наголосом на його конкурентоспроможність, ефективність в умовах ринкової економіки. Поширюються дослідження з питань пошуку та запровадження технологій бенчмаркінгу (benchmarking) цієї діяльності ЗВО.

Фактично формується новий дизайн глобальної та національної політики у сфері ВО.

OECD відзначає, що держава розробляє, впроваджує та оцінює державну політику управління ВО, використовуючи сукупність ***чотирьох ключових типів важелів цієї політики: регулювання, фінансування, інформаційного та організаційного забезпечення***.

Важелі регуляторної політики включають закони та нормативні акти, процеси та стандарти діяльності ЗВО, зокрема – забезпечення якості. За допомогою цього інструментарію (механізмів і інструментів) уряди встановлюють правові вимоги (які мають юридичну силу) здійснення поточної та перспективної діяльності ЗВО.

Важелі фінансової політики включають низку різних механізмів та інструментів державного фінансування у ЗВО, наприклад, блокові гранти, цільове фінансування (видатки на реалізацію певної мети) та постатейне бюджетне фінансування. Типові інструменти і процедури, що використовуються для розподілу державного фінансування ЗВО, включають формули фінансування, конкурентні підходи, що враховують історичні тренди діяльності ЗВО, проведення переговорів між державними органами та ЗВО. Політика державного фінансування може також включати інструментарій заохочення партнерів активніше брати участь у діяльності ЗВО (за допомогою грантів чи податкових пільг).

Важелі інформаційної політики передбачають збір, розповсюдження та передачу владою інформації про різні аспекти ВО, які можуть зацікавити відповідних стейхолдерів. Наприклад, інформація про ринок праці може спонукати студентів до вибору програм, які призведуть до кращих результатів. Уряди можуть фінансувати ініціативи з просування певних спеціальностей, де не вистачає пропозиції робочої сили, або збирати та поширювати дані, що стосуються прогресу кар'єри випускників. Уряди також зазвичай збирають та публікують статистичні дані про систему ВО, адмініструють або фінансують опитування щодо результатів випускників, досвіду підготовки студентів тощо.

Важелі організаційної політики забезпечують управління використанням публічних коштів у сфері ВО через міністерства, відомства (наприклад, агенції із забезпечення якості), квазіавтономні неурядові організації, державні підприємства та партнерства. Деякі організаційні важелі мають процедурний характер. Інші формують інструментарій урядової діяльності у випадках, коли уряд виступає постачальником товарів і послуг.

OECD зазначає, що публічне управління ВО останнім часом еволюціонувало, оскільки самі системи ВО стали більшими та різноманітнішими, а ЗВО отримали більшу автономію. Це призвело до більшого використання інструментарію стимулюючого характеру, зменшення нормативного регулювання поведінки

суб'єктів системи ВО. Однак, збільшення інституційної автономії ЗВО тісно пов'язується з посиленням зовнішнього оцінювання діяльності ЗВО, прозорості та підзвітності[444].

Реалізація мети дослідження потребує формування декілька блоків, що забезпечують проведення змістовних реформ ВО: публічна політика → публічне управління → концепція розвитку → інструментарій публічного управління, що застосовується → дизайн інструментарію, який потрібно впровадити → технології впровадження → система моніторингу та вдосконалення відповідних механізмів та інструментів.

Спробуємо надати концептуальне визначення реформ з розширення інституційної автономії ЗВО з зазначених позицій.

Розширення інституційної автономії ЗВО *– цільоспрямована зміна інституційної системи публічного управління у сфері ВО, які ведуть до появи та/або трансформації, та/або відміни (зникнення) конкретних суспільних відносин, спрямованих на делегування відповідних прав та обов'язків «згори-вниз», що формуються суб'єктом управління – органами публічного управління (органами державної влади) у формі схвалення та реалізації нормативно-правових актів та сприймаються об'єктами публічного управління – установами та закладами вищої освіти*.

Фактично, у сфері ВО відбувається зміна ***інститутів управління*** *– формальних, легалізованих відповідними нормативно-правовими актами та неформальних, які в сукупності формують нові норми та правила поведінки*.

Технологічно зазначені інституційні реформи відбуваються директивно / примусово та/або за згодою сторін публічних відносин (часто – у формі укладання договору / контракту).

За масштабом зазначені зміни здійснюються або тотально (розповсюджуються на всі інституційні одиниці сфери ВО – сторони суспільних відносин) або селективно, у вигляді встановлення окремих правових режимів[445] з локальними правами та обов'язками для певних груп інституційних одиниць (local autonomy)[446].

Ресурсне забезпечення реформування. Не викликають заперечень положення, що для реалізації концепції інституційної автономії ЗВО необхідно забезпечити достатність ресурсів для виконання ними задач і функцій публічного управління[447], які встановлено законодавчо. Означене потребує від органів публічної влади при делегуванні вниз, на місця, до ЗВО певних повноважень (прав та обов'язків[448]) щодо виконання публічних зобов'язань, встановлених законодавчо, забезпечення:

1) проведення чіткого уточнення правових рамок (правових режимів) цих повноважень та конкретизації стандартів здійснення зобов'язань,

2) формування відповідних інструментів гарантування ресурсної підтримки ЗВО із виконання зазначених публічних зобов'язань (перерозподілу або схвалення додаткових державних ресурсів, а у випадку їх нестачі – державних субсидій та/або ресурсних преференцій).

Зазначене також має наступну складову – при законодавчому затвердженні нових зобов'язань для ЗВО потрібно визначати за рахунок яких ресурсів ці додаткові зобов'язання мають виконуватися. Тобто зміни у сфері обов'язків та повноважень ЗВО мають відбуватися одночасно із змінами їх ресурсного забезпечення, що спрямовується на виконання ними публічних зобов'язань, встановлених законодавчо.

Моделі змін публічного управління у сфері ВО. OECD виділяє дві загальні моделі змін публічного управління у сфері ВО.

Перша модель реалізує найважливішу тенденцію ПУ, спрямовану на розширення інституційної автономії ЗВО, збільшення їх прав щодо використання фінансових та фізичних ресурсів, повноважень з

---

[444] OECD (2019), Benchmarking Higher Education System Performance, Higher Education, OECD Publishing, Paris. – URL: https://doi.org/10.1787/be5514d7-en

[445] Правовий режим – особливий правовий порядок, встановлений для певних сфер суспільних відносин чи суспільства в цілому. Загальними ознаками правового режиму є наявність відповідних обмежень, заборон або пільг. Див.: Юридична енциклопедія: в 6 т. т. 5: П – С. – К.: «Укр. енцикл.», 2003. – с. 44.

[446] Як приклади можна навести спроби встановлення окремих правових режимів публічного управління групи ЗВО із статусом національних, а також групи ЗВО із статусом дослідницьких.

[447] Функції управління — конкретні дії або сукупність дій, які забезпечують досягнення поставленої мети (завдань).

[448] Обов'язки — нормативно закріплене коло дій, покладених на органи управління або працівників та безумовних для виконання.

питань персоналу: системи ВО переходять від детального державного контролю до більшої інституційної незалежності.

Друга модель характерна для країн з давньою історією інституційної автономії ЗВО, реалізує прагнення зробити їх більш відповідальними за досягнення суспільних цілей шляхами: 1) державно-громадського моніторингу їх діяльності та/або результатів, 2) звітування про результати діяльності, виконання контрактів або подібних інструментів управління. Результатом є реформи діяльності ЗВО, які одночасно наголошують на саморегулюванні, більшій залежності від ринкових сил та інституційному підприємництві, одночасно посилюючи підзвітність, створюючи нові механізми координації та розробляючи інструменти, засновані на результатах. Нові підходи до ПУ поєднують авторитет держави та владу ринків по-новому задля спільного формування політики у сфері ВО. Хоча ця тенденція спостерігається у багатьох країнах, у деяких країнах можуть існувати відмінні бачення і практики політики залежно від рівнів фрагментації системи, розподілу повноважень між рівнями управління та масштабів країни та ЗВО[449].

Перерозподіл повноважень. Фактично, при делегуванні, відбувається втрата, в певному сенсі, органами публічної адміністрації частки своїх повноважень (автономії владних повноважень цього органу) та відповідне набуття автономними повноваженнями ЗВО як інституційних одиниць.

Однак, на практиці, у вітчизняній освітній політиці одночасно реалізуються дві тенденції:

1) ***автономізації*** ЗВО (розширення / збільшення автономності, незалежності, самоврядності тощо, іноді використовуються терміни, пов'язані із ПУ: децентралізації, самоврядування тощо), які передбачають передачу певних функцій ПУ з верхнього рівня ієрархії (органи державної влади) на нижній рівень (рівень установ та закладів ВО);

2) ***централізації,*** за яким певні управлінські функції закріплюються за органом державної влади. Як правило, централізація пов'язується у першу чергу з економічними причинами (ефект зменшення витрат масштабних закупівель), як наприклад для освіти – централізована закупівля шкільних підручників, автобусів, комп'ютерного обладнання для закладів освіти тощо. В інших випадках – з політичними причинами. Наприклад, запровадження зовнішнього незалежного оцінювання спочатку починалось як незалежне тестування знань та вмінь школярів, спрямоване на подолання корупції при вступі до ЗВО, а потім розширилось до формування складного механізму забезпечення централізованого вступу до ЗВО, проведення державної підсумкової атестації школярів, поєднаного із встановленням особливих режимів для окремих категорій вступників, квотами на вступ тощо. Аналогічно, політична пропозиція щодо підвищення якості ВО, була реалізована створенням колегіального органу, уповноваженого на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти. Протягом 2015-2019 років Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти збільшив кількість повноважень з 21 (статут в редакції 2015 року)[450] до 29 (статут в редакції 2019 року)[451]. Розширення повноважень, пов'язаних у першу чергу, з наданням обов'язкових адміністративних послуг у сфері ВО, стимулювало суттєвого збільшення планових витрат державного бюджету. Так, планові видатки Державного бюджету на реалізацію бюджетної програми 2201020[452] збільшились за 2019-2021 роки у 4,5 рази (загального фонду, всього), 56,6 тис. разів (спецфонду, всього) та 3,2 рази (разом) (таблиця 1). Зазначене відбувалося на фоні стабілізації номінальних видатків за бюджетною програмою 2201160 з фінансування підготовки кадрів ЗВО, підпорядкованих МОН (2019 р. – 31271,8 млн. грн.; 2021 р. – 31740,4 млн. грн.) та було значно меншим змін інших планових видатків державного бюджету, зокрема – на здійснення зовнішнього оцінювання та моніторинг якості освіти Українським центром оцінювання якості освіти та його регіональними підрозділами (збільшилось за три роки майже у 1,7 рази).

[449] OECD (2008), Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1 and Volume 2, OECD Reviews of Tertiary Education, OECD Publishing, Paris– URL: https://doi.org/10.1787/9789264046535-en

[450] Статут Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 244 URL: – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-%D0%BF/ed20150415#Text

[451] Статут Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 244 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 № 761). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2019-%D0%BF#Text

[452] На жаль, виокремити конкретні витрати Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти складно, оскільки, незважаючи на статутні зобов'язання оприлюднювати на своєму офіційному веб-сайті кошторис і фінансовий звіт про надходження та використання всіх отриманих коштів, ця інформація на сайті станом на 10.03.2021 була відсутня. Див. : Сайт НАЗЯВО. – URL: https://naqa.gov.ua/

Таблиця 1

Планові видатки Державного бюджету на реалізацію бюджетної програми 2201020, млн. грн.

Рік: бюджетна програма	Загальний фонд: всього	Спеціальний фонд: всього	Разом
2019: 2201020 «Забезпечення організації роботи Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти та освітнього омбудсмена»	21,0	0,1	21,1
2020: 2201020 «Забезпечення організації роботи Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, Національного агентства кваліфікацій, освітнього омбудсмена, державна атестація та акредитація закладів освіти»	78,9	19,5	98,5
2021: 2201020 «Забезпечення організації роботи Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, Національного агентства кваліфікацій, освітнього омбудсмена»	96,4	56,6	153,0
Зміни 2021 до 2019, %	459,1	56600	322,8

Джерела даних:

Державний бюджет України на 2021 рік : Закон України від 15.12.2020 № 1082-IX (Редакція від 31.01.2021) – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text

Державний бюджет України на 2020 рік : Закон України від 14.11.2019 № 294-IX (Редакція від 10.12.2020) URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text

Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23.11.2018 № 2629-VIII (Редакція від 13.12.2019) – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19#Text

Ідеальним варіантом є реформи, коли зміни, підкріплені ресурсно, відбуваються синхронно щодо комплексу прав та обов'язків. Насправді, часто спостерігається «*ефект колії*» або «*ефект залежності від попереднього розвитку» (Path Dependence)*, за яким застарілі норми, перш за все формальні, змінюються не всі разом, а частково[453]. При цьому спостерігається певне зволікання щодо перегляду сукупності споріднених норм, які затверджено іншими актами.

Часто спостерігається сповільнення (а іноді – супротив) змінам формальних та неформальних норм та правил, пов'язане із повсякденним суспільними практиками діяльності зацікавлених сторін. У цьому сенсі важливу роль формуванню клімату підтримки нововведень відіграють такі інструменти публічного управління як організаційно-методичне забезпечення впровадження нових норм, тлумачення правових норм, комунікативна політика, підвищення кваліфікації залучених осіб тощо.

[453] Історія теорії Path Dependence почалась в 1985 р., коли David, P. опублікував статтю «Clio and the Economics of QWERTY», присвячену питанню формування стандарту клавіатур пристроїв друку (QWERTY-клавіатура). Під QWERTY-ефектами в науковій літературі розуміють всі види порівняльне неефективних, але стійких стандартів, що зберігаються, демонструючи, що «історія має значення».

4. 2. Тенденції розвитку автономії ЗВО в глобальному контексті

Швидкі суспільні, технологічні, політичні та економічні зміни екосистеми ВО, що відбуваються протягом останніх десятиліть, формують нові тренди, які мають враховувати університети, змінюючи їхню модель соціально-економічної діяльності.

Багато аналітичних матеріалів та досліджень, розглядаючи стан глобальної та національних систем ВО, напрями та стратегії їх реформування, починають з виявлення історичних та перспективних і прогнозованих трендів розвитку цих систем. Такі матеріали, виходячи з мети їх підготовки, окреслюють різні сукупності трендів розвитку системи ВО. Фактично зазначеним задається рамка проблем, а самі проблеми формулюються переважно в стилі есе на основі опису тенденцій (у першу чергу – якісних), що мають впливати на систему ВО, яка змінюється у світі, який сам стрімко змінюється, формувати пропозиції щодо подальшої модернізації цієї системи, що мають слугувати основою для побудови курсу реформ.

Виділяються дві групи досліджень: а) масштабні дослідження, що зосереджуються на глобальних тенденціях розвитку світової (а також – більш локальні: ЄС, БРІКС, азійського регіону тощо) економіки та суспільства, що безпосередньо впливатимуть на конкретні тренди розвитку ВО (переважно сформовані на матеріалах міжнародних організацій та вчених, що з ними співпрацюють) та б) національні – ті, що розглядають самі тенденції розвитку систем ВО конкретних країн.

William Locke, критикуючи футурологічні дослідження розвитку ВО, визначав, що «…слід почати з точного аналізу сьогодення, заснованого на найкращих даних сучасних досліджень та аналізі тенденцій недавнього, середньо- та довгострокового минулого. Це повинно включати ретельний аналіз існуючих прикладів ефективної та успішної практики, які можуть запропонувати початкові уявлення розвитку майбутньої ситуації»[454].

В останнє десятиліття трансформаційні процеси в світовому економічному розвитку задали якісно інші потреби з попиту на сучасні інститути в цілому і правове регулювання як їх фундаментальну складову[455]. Радикальні зміни в технологіях, інноваційної та економічної екосистемах, цінностях громадянського суспільства, що накопичувалися з часів останньої світової кризи 2008 р., привели до ряду нових трендів в світовому порядку:

- від відносно конкурентного стану основних світових ринків до тотальної економічної концентрації та монополізації в ключових галузях економіки за рахунок використання цифрових переваг і контролю найважливіших баз даних і технологій[456];
- від збереження локальної, тимчасово монопольної «премії за унікальність» до необхідності забезпечувати глобальну, визнану в світовому масштабі конкурентоспроможність продукції (товарів і послуг), інституційних одиниць і країн;
- від окремих пріоритетних наукових напрямів або локальних дослідницьких областей до науково-технологічних пакетів у вигляді платформ[457];
- від точкових, сфокусованих ефектів нової індустріальної революції у вигляді підвищення продуктивності праці, поліпшення логістики або скорочення матеріало- та/або енергоємності процесів до охоплення всього ланцюжка створення, розробки, продажу та утилізації товарів або надання послуг[458];
- від кейсів і окремих практик застосування нових правових режимів в експериментальному форматі до усвідомлення необхідності фундаментальної трансформації практично всіх інститутів, що забезпечують ефективне функціонування соціальних і економічних процессов[459];

---

[454] William Locke (2021). «Futurology» and Higher Education in the Post-COVID-19 Environment. International Higher Education. 2021. № 5. P. 8. – URL: https://www.internationalhighereducation.net/api-v1/article/!/action/getPdfOfArticle/articleID/3127/productID/29/filename/article-id-3127.pdf

[455] WEF. The Global Competitiveness Report 2018. World Economic Forum. 2018. – URL: http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf

[456] UNCTAD Trade and Development Report 2017. UN, New York and Geneva. – URL: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2017_en.pdf

[457] OECD. Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future. Paris: OECD Publishing, 2019. – URL: https://www.oecd.org/innovation/measuring-the-digital-transformation-9789264311992-en.htm

[458] WEF. Our Shared Digital Future Building an Inclusive, Trustworthy and Sustainable Digital Society. World Economic Forum. 2018. – URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Our_Shared_Digital_Future_Report_2018.pdf

[459] World Bank. Ensuring Quality to Gain Access to Global Markets: A Reform Toolkit // Handbook. World Bank, 2019. – URL: https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1372-6

- від вдосконалених, актуалізованих знань і профілів компетенцій до необхідності проводити тотальний «апгрейд» персональних навичок, кваліфікаційних вимог та переліку професій. Зазначені зрушення є глобальними і будуть проявлятися практично у всіх розвинених країнах та країнах, що розвиваються в найближче п'ятиліття. При цьому стійкість і ефективність національного соціально-економічного розвитку, акценти і масштаб впливу цих трендів сильно залежатимуть від: 1) гнучкості і сприйнятливості до трансформацій національних інститутів; 2) адаптаційної спроможності – того, наскільки національні правові режими та неформальні практики зможуть абсорбувати тренди майбутнього.

У цьому сенсі OECD, акцентуючи увагу на те, що інвестиції у ВО в країнах OECD значно зросли за останні 20 років внаслідок збільшення кількості студентів, збільшення витрат, зміни державних пріоритетів, пов'язаних з кваліфікацією, а також досліджень та інновацій, зазначає, що зіткнувшись з економічними та фіскальними проблемами, державні органи країн OECD сьогодні як ніколи потребують обґрунтованих рішень щодо того, як мобілізувати, розподілити та розпорядитися фінансовими та людськими ресурсами у сфері ВО. Ефективні дії урядів вимагають знання міжнародних тенденцій та альтернативних підходів до політики; дослідницьких даних та оцінок політики у сфері ВО; практичного досвіду інших країн. Проект OECP щодо ресурсів ВО, маючи на меті визначити сутність сучасної політики щодо формування та використання фінансових та людських ресурсів ВО та розповсюдити кращі практики, які державні органи можуть застосувати для керівництва цією політикою, ґрунтується на чотирьох трендах, які впливають на формування зазначеної політики: масовізацію, диверсифікацію, цифровізацію та інтернаціоналізацію[460].

Світова система ВО[461] за останнє століття стрімко розвивалася, демонструючи декілька ключових трендів, які безпосередньо впливають зміну фінансового стану ЗВО та їх економічну поведінку:

- масовізації (massivization, mass character of higher education);
- зміни (зростання / скорочення) витрат на вищу освіту;
- глобалізації (globalization), яка має як позитивну, так й негативну[462] складові;
- інтернаціоналізації (internalization)[463];
- зміну контенту (змісту) ВО, пов'язаної із новою технологічною революцією та запровадженням концепції суспільства знань (технологічний динамізм розвитку екосистеми ВО та вимоги щодо постійної адаптації професійної підготовки робітників);
- цифровізації (digitalization)[464];
- посилення конкуренції національних систем вищої освіти та університетів (strengthening competition between national higher education systems and universities);
- маркетизації (marketing of educational services) сфери ВО;
- диференціації (differentiation);
- стандартизації діяльності у сфері ВО тощо.

Зазначені та інші тенденції призвели до переосмислення ролі ЗВО в економіці та суспільному розвитку (поява нових моделей як систем ВО, так й ЗВО), поглядів на системи ПУ в сфері ВО (моделей публічного управління ВО).

Розглянемо декілька тенденцій з позицій забезпечення фінансового університетського управління.

[460] OECD (2020), Resourcing Higher Education: Challenges, Choices and Consequences, Higher Education, OECD Publishing, Paris. – URL: https://doi.org/10.1787/735e1f44-en

[461] Національні системи ВО змінювались, але конкретні впливи кожного з вищезазначених внутрішніх та зовнішніх трендів формували індивідуальну траєкторію їх розвитку.

[462] Як зазначає лауреат Нобелівської премії з економіки Stiglitz J., «передбачалося, що глобалізація призведе до більш конкурентних ринків, але замість цього вона створила умови для виникнення глобальних гігантів, які використовують свою ринкову владу для привласнення рентних доходів з різних боків ринку за рахунок малих підприємств і споживачів. Це посилення ринкової влади дозволяє пояснити одночасно і уповільнення зростання продуктивності праці, і зниження темпів зростання економіки, і зростання нерівності». Див.: Stiglitz J. Towards A Broader View of Competition Policy // Competition Policy for the New Era: Insights from the BRICS Countries / eds. Tembinkosi Bonakele, Eleanor Fox, Liberty Mncube. Oxford University Press, 2018. – URL: https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/d8-ztw4-qf76

[463] Інтернаціоналізація освіти призводить до збільшення доходів ЗВО від іноземних студентів та аспірантів, проведення НДДКР як у абсолютному вимірі, так й як частки валових доходів університетів.

[464] «Розширення оцифровування сфери освіти – це можливий спосіб підтримати доступ та якість за меншої вартості навчання та підвищити ефективність». Див.: OECD (2020), Resourcing Higher Education: Challenges, Choices and Consequences, Higher Education. OECD Publishing, Paris. – URL: https://doi.org/10.1787/735e1f44-en

Масовізація[465]. Розглянемо характерні ознаки масовізації[466], що виділяються в дослідженнях. По-перше, збільшувалась кількість ЗВО, яких у цей час налічується майже 18 тис. – саме така їх кількість з більш ніж 200 країн ранжується у найбільш представницькому Web-рейтингу (Webometrics Ranking), який проводиться з 2004 р. (2020 рік є 17-м роком публікації) щопівроку з метою надати повну картину веб-присутності ЗВО в Інтернет-просторі, забезпечивши найповніше охоплення ЗВО (Higher Education Institutions) незалежно від прив'язки до країни або напрямів діяльності. В січневому рейтингу 2021 року (2021.1.1) Україна була представлена 316 університетами та коледжами (кращим з українських ЗВО був визнан Київський національний університет імені Тараса Шевченка з 1164-м місцем у цьому загальносвітовому рейтингу)[467].

По-друге, збільшувалась чисельність студентів ЗВО та поглиблювались проблеми, пов'язані із фінансуванням ВО[468]. Наприкінці XX століття в світі навчалися майже 68 млн. студентів, майже через 20 років їх кількість досягла 196 млн., а к 2030 р., за прогнозами, їх буде приблизно 430 млн. Люди витрачають все більше часу на отримання освіти, вартість її зростає. В умовах стійкого тренду підвищення попиту на ВО, частка державних видатків в загальній вартості послуг у сфері ВО в розрахунку на одного студента зменшуються – за даними OECD (2013 рік) якщо в 1995 р. діяльність ЗВО країн OECD на 77% забезпечувалась за рахунок держбюджету, то в 2013 р. — 68%[469].

Характеристики масовізації ВО в Україні. В Україні кількість ЗВО (університети, академії, інститути) змінилась з 149 у 1990/1991 н.р. до 281 у 2019/2020 н.р., досягнувши максимуму 353 у 2008/2009 н.р. Чисельність осіб у ЗВО відповідно за цей період змінилась з 881,3 тис. до 1266,1 тис. осіб, досягнувши максимуму 2318,6 у 2008/2009 н.р. Кількість осіб, прийнятих на навчання до ЗВО відповідно за цей період змінилась з 174,5 тис. осіб до 250,1 тис. осіб, досягнувши максимуму в 507,7 тис. осіб в 2006 році; кількість осіб, випущених із ЗВО, відповідно: 136,9 тис., 333,6 тис. та мах – 543,7 тис. (2020)[470].

За даними Держстату України[471] у 2019 році українці віком від 15 років мали високий рівень вищої освіти. Так, у складі робочої сили вищу освіту мали 53,6% зайнятих та безробітних (більш ніж кожний другий),

[465] За концепцією Martin Trow вища освіта за охопленням населення поділяється на *елітарну*, для якої показник частки здобувачів ВО (студентів) від населення відповідного віку складає 0-15 %, *масову* – 16-50 % та *універсальну* – понад 50 %. Див.: Martin Trow. Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII Education // UC Berkeley: Institute of Governmental Studies. – URL: https://escholarship.org/uc/item/96p3s213

[466] Явище масовізації має не тільки освітньо-інституційну та фінансову складові – можна виділити її політичний вплив, пов'язаний із дисфункцією економіки, між потребами її ринку праці та кількістю осіб з ВО (як приклади можна навести події в Ірані та т.з. «арабську весну», де на ринку праці не було на той час потреби у значній кількості високоосвіченої молоді з вищою освітою, підготовленою в національних університетах). Гіпотеза, згідно якої недостатність економічних можливостей при збільшенні рівня освіченості населення призводить до політичної нестабільності розглядається, зокрема професорами Ф. Компанте та Чор Д. (Див: Кампанте Ф., Чор Д. Почему арабский мир оказался на пороге революции? Школьное образование, экономические возможности и «арабская весна» // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 73-93). Також можна відзначити ще одну з соціальних функцій масовізації – зменшення навантаження на ринок праці (зменшення безробіття) через збільшення місць у ЗВО (функція «соціального сейфу»). Ця соціальна функція є важливою, враховуючи як зміни у структурі економіки, пов'язаної із тенденцією перерозподілу місць праці на користь сфери послуг, а також тенденцією зростання пенсійного віку.

[467] Див.: – URL: http://www.webometrics.info/en

[468] Масовізація ВО принесла й додатковий фінансовий тягар, який не кожний уряд може винести, а це, в свою чергу, привело до буму приватного сектору освіти. Розширення системи освіти нерідко супроводжувала проблема нехватки кваліфікованих викладачів і виникнення недостатньо забезпечених ресурсами ЗВО, в результаті чого якість освіти значно зменшилась. Тем не менш внаслідок цього мільйони людей отримали диплом про ВО та підвищили свій рівень життя. Див.: Альтбах, Филип Дж. Массовизация высшего образования и глобальная экономика знаний: тянущиеся противоречия. Международное высшее образование. 2015. №80 С. 9. – URL: https://5top100.ru/upload/iblock/29a/whe_07_view.pdf

[469] Цит. по: Хэйзелкорн, Эллен. Устойчивость и доступность высшего образования: есть ли какое-то чудодейственное средство? Международное высшее образование. 2015. №80 С. 13. – URL: https://5top100.ru/upload/iblock/29a/whe_07_view.pdf

[470] Джерело даних: Держстат України. – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/

[471] *Методологічні пояснення: I.* Все населення у віці 15 років і старше за статусом участі в складі робочої сили розподіляється на три категорії: 1) зайняті; 2) безробітні; 3) особи, які не входять до складу робочої сили (включаючи тих, які відносяться до потенційної робочої сили). Зайняті та безробітні в сумі складають робочу силу. Усі три вищезазначені категорії є взаємовиключними та вичерпними. *II. Робоча сила* (до 2019 року – економічно активне населення) – це населення обох статей у віці 15 років і старше (до 2019 року – 15-70 років), які впродовж обстежуваного тижня забезпечували пропозицію робочої сили на ринку праці. Зайняті та безробітні в сумі складають робочу силу. *III. Особи, які не входять до складу робочої сили* (до 2019 року – економічно неактивне населення) – особи у віці 15 років і старше (до 2019 року – 15-70 років), які впродовж обстежуваного тижня не відносилися ні до занятого, ні до безробітного населення. Ця категорія за рівнем зв'язку з ринком праці може бути класифікована так: 1) шукають роботу, але не готові приступити до неї впродовж найближчих двох тижнів (через непрацездатність, через навчання (учні, студенти), через виконання домашніх обов'язків, інше); 2) бажають працювати та готові приступити до роботи, але не шукають роботу (наприклад, особи, які зневірились у пошуках роботи; не знали, де і як шукати роботу; вважали, що для них немає підходящого місця

при цьому повну вищу освіту (магістр, спеціаліст) мав майже кожний третій. Найбільшим був рівень вищої освіти у соціально-демографічної групи віком від 15 до 34 років – 57,7%. В цій групі вищу освіту мали кожні дві з трьох жінок та кожний другий чоловік; повну вищу освіту – 42,4% жінок та 31,9% чоловіків. Кожна третя особа, яка не входить до складу робочої сили, мала вищу освіту. В цій категорії перше місце за рівнем вищої освіти загалом займала соціально-демографічної група віком від 50 років та старше – 35,9%, з них – 42,2% жінок та 33,6% чоловіків. Однак, найвищі показники повної вищої освіти спостерігались у соціально-демографічній групі віком від 35 до 49 років – 19,2% загалом, з них 22,5% жінок. У чоловіків найвищі показники повної вищої освіти спостерігались у соціально-демографічній групі віком від 50 років та старше[472].

«Масовізація ВО є об'єктивним явищем у системі вітчизняної освіти. Це явище, разом із безсумнівно позитивними наслідками, несе також певні загрози, серед яких основними є розбалансованість ринку праці та структури відготовки фахівців у ЗВО і зниження якості ВО. Ці основні загрози актуалізуть цілий ряд інших ризиків: зростання рівня безробіття, а відтак – фрустрації серед освіченого населення; підвищення соціальної напруженості в суспільстві; незабезпеченість вітчизняної економіки фахівцями затребуваних спеціальностей. Одним із важливих завдань державної освітньої політики є мінімізація ризиків і загроз масовізації ВО в Україні»[473].

Варто зазначити, що феномен масовізації ВО має дві складові: 1) збільшення валових обсягів (на що у першу чергу звертають дослідники) кількості здобувачів ВО (студентів, аспірантів тощо), пов'язані з нею збільшення кількості ЗВО, професорсько-викладацького складу тощо та 2) збільшення частки відповідної вікової когорти в складів здобувачів ВО, а в наступному – у складі робочої сили.

Держава – основне джерело фінансування вищої освіти. OECD зазначає, що вища освіта коштує дорожче, ніж освіта на інших рівнях, і витрати швидко зростають в останні роки. У період 2005-2015 рр., коли кількість студентів у ЗВО зросла приблизно на 10%, загальні витрати зросли більш ніж на 30%. Уряди продовжують залишатися основним джерелом фінансування ВО (в середньому дві третини витрат на ЗВО в країнах OECD. Широке надання грантів та стипендій студентам, а також державні позики допомогли зробити ВО більш доступною. У багатьох країнах OECD середні державні витрати на студента на гранти, стипендії та позики перевищують середньорічні витрати домогосподарств на навчальні заклади на одного студента. Домогосподарства вносять приблизно п'яту частину вартості ВО, хоча фінансування з інших приватних джерел та міжнародних джерел залишається незначним у більшості країн OECD[474]. В країнах ЄС-27 державне фінансування ВО в 2016 році складало 77%, приватне – 19%, міжнародне – 4%. Спектр джерел фінансування по різних країнах ЄС різнився та був достатньо широким: відповідно Велика Британія – 57%; 39% та 4%; Польща – 88%; 8% та 4%[475]. Часто зміни у обсягах державного фінансування ВО, як зазначалося вище, відбуваються одночасно із змінами їх структури.

Диференціація ЗВО сьогодні широко розглядається в контексті досліджень з виявлення соціальної нерівності (Triventi M., Reimer D., Pollak R., Lee S. J., Müller L.)[476], а також в рамках вивчення елітарності системи ВО та обговорення міжнародних рейтингів університетів (Münch R., Schäfer L. O., Krüger H., Helsper W., Bloch R. тощо)[477]. Пов'язано це у значному ступені з розширенням діапазону функцій ВО, що формують

роботи тощо); 3) не бажають працювати, тому що не мають необхідності. *IV. Рівень вищої освіти:* а) Повна вища: 1) Науковий рівень вищої освіти 2) Третій (освітньо-науковий/освітньо-творчий) рівень вищої освіти 3) Другий (магістерський) рівень вищої освіти; б) Базова вища - Перший (бакалаврський) рівень вищої освіти; в) Неповна вища - Початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти.

[472] Робоча сила України 2019. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 194 с. – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/07/zb_r_s_2019.pdf

[473] Карпенко М. Проблеми масовізації вищої освіти в Україні. Аналітична записка. К.: НІСД. Серія «Гуманітарний розвиток», № 6, 2019. – URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-12/analit-karpenko-human-development-6-2019.pdf

[474] OECD (2019), Benchmarking Higher Education System Performance, Higher Education, OECD Publishing, Paris. – URL: https://doi.org/10.1787/be5514d7-en

[475] OECD (2019), Education at a Glance 2019: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. – URL: https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en

[476] Triventi M. The role of higher education stratification in the reproduction of social inequality in the labor market. Research in Social Stratification and Mobility, 2013, no. 32 (1), pp. 45–63. DOI: 10.1016/j.rssm.2013.01.003; Reimer D., Pollak R. Educational expansion and its consequences for vertical and horizontal inequalities in access to higher education in West Germany. European Sociological Review, 2010, no. 26 (4), pp. 415–430. DOI: 10.1093/esr/jcp029; Lee S. J., Müller L. Institutional stratification and its effects on wages of higher education graduates in Germany and South Korea. European Journal of Higher Education, 2019, no. 9 (4), pp. 433–451. DOI: 10.1080/21568235.2019.1666290

[477] Münch R., Schäfer L. O. Rankings, diversity and the power of renewal in science: A comparison between Germany, the UK and the US. European Journal of Education, 2014, no. 49 (1), pp. 60–76. DOI: 10.1111/ejed.12065; Mechanismen der Elitebildung im deutschen

деякі нові моделі ЗВО (третя місія університету («third mission», «social mission»), університет фронтіру (university of the frontier), а також з національними стратегіями створення університетів світового рівня (World Class Universities) тощо.

Диференціація ЗВО зазвичай розглядається як розмежування и виявлення відмінностей ЗВО за певними визначеним ознаками. Разом з цим терміном часто використовується й термін стратифікація як об'єднання подібних ЗВО в групи, сукупність яких й створює інституційну структуру системи ВО. Зазначене є основою для створення відповідних національних та міжнародних класифікацій сукупності інституційних одиниць ВО (класифікацій). Найбільш відомою є Carnegie Classification of Institutions of Higher Education[478] (класифікація Карнегі), яка у 2018 році описала 4324 американських ЗВО[479], що надавали свої статистичні дані в систему Національного центру статистики освіти (NCES National Center for Education Statistics). Цікавою була спроба розробити Європейську класифікацію ЗВО U-Map (European classification of higher education institutions)[480], яка поставив амбіційне завдання з описання більш ніж 3 тис. європейських ЗВО, офіційно акредитованих на національному рівні.

Визначення van Vught F., Westerheijden D., що класифікації допомагають відобразити горизонтальне різноманіття систем ВО, допомагає виявити різну ступінь зусиль, що прикладаються ЗВО для досягнення поставлених цілей в певній сфері діяльності. С цієї точки зору класифікації є інструментом опису, основним результатом якого є профілі, що описують діяльність ЗВО. У цьому випадку класифікації не надають інформації про те, наскільки добре ЗВО здійснюють свою діяльність, у зв'язку з цим, що зазначена методологія, перш за все, ставить завдання відобразити зусилля, що прикладаються ЗВО для досягнення цілей інституційного розвитку, а не оцінити результати їх діяльності[481].

Для цілей дослідження зазначена тенденція є важливою, оскільки ЗВО є інституційними одиницями з мільтістатусом, від належності ЗВО до конкретної групи залежить його права та обов'язки, межі його інституційної автономії.

Bildungssystem Ausgangslage, Theoriedisk urse, Forschungsstand / H. H. Krüger, W. Helsper, R. Sackmann [et. al]. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 2012, no. 15 (2), S. 327–343. DOI: 10.1007/s11618-012-0271-2 ; Bloch R., Kreckel R., Mitterle A., Stock M. Stratification through internationality in German higher education. In: C. Maxwell, U. Deppe, H.-H. Krüger, W. Helsper (eds.), Elite education and internationalization: From the early years to higher education, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 257–278. DOI: 10.1007/978-3-319-59966-3.

[478] https://carnegieclassifications.iu.edu/index.php

[479] 2018 Update Facts & Figures. Center for Postsecondary Research Indiana University School of Education. URL: https://carnegieclassifications.iu.edu/downloads/CCIHE2018-FactsFigures.pdf

[480] http://www.u-map.eu/

[481] Frans van Vught and Don F. Westerheijden (2010), Multidimensional ranking: a new transparency tool for higher education and research, Higher Education Management and Policy, Vol. 22/3, DOI:https://dx.doi.org/10.1787/hemp-v22-3-en

4.3. Інституціональна автономія ЗВО як вимога сучасного розвитку сфери ВО

Існує загальна думка, що інституційна автономія ЗВО, зокрема – фінансова автономія, дуже важлива для сучасних університетів, вона позитивно впливає на результативність / ефективність їх діяльності. В значному ступені зазначена позиція наводиться в дослідженнях сфери ВО як апріорі задана та інтуїтивно зрозуміла. Цю позицію підкріплює група емпіричних досліджень, які різними методами, враховуючи набори різних показників, доводили зазначене з різних позицій.

Так, P. Aghion, M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell та A. Sapir досліджували відносини між університетською автономією та продуктивністю ЗВО. В роботі «Вищі прагнення: Порядок денний для реформування європейських університетів» виявлено, що: 1) результати досліджень європейських університетів, виміряні за Shanghai ranking, ***позитивно корелюють з їхнім бюджетом на одного студента****; 2)* ***рівень бюджетної автономії та обсягів досліджень позитивно корелюють****;* 3) автономія та фінансування є взаємодоповнюючими факторами: ***більше фінансування має більший вплив на результати діяльності в більш автономних університетах***. Також підкреслюється, «що університети у високопродуктивних країнах, як правило, користуються певною автономією у прийнятті на роботу або у встановленні заробітної плати» і що «рівень бюджетної автономії та досліджень позитивно взаємозв'язані»[482].

Philippe Aghion, Mathias Dewatripont, Caroline M. Hoxby, Andreu Mas-Colell, and André Sapir (2009) за замовленням National Bureau of Economic Research (США) досліджували ***взаємозв'язки університетської автономії з науковою продуктивністю європейських та американських дослідницьких університетів***. Проведений факторний аналіз виявив зв'язок автономії з необхідністю конкурувати за ресурси – не виявлено автономних університетів з малою часткою конкурсного фінансування. Виявлена кореляція з державним фінансуванням: кожен додатковий відсоток базового державного фінансування корелює із зниженням його рейтингу у Shanghai Ranking of World Universities на 3,2 позиції. Навпаки, кожен додатковий відсоток грантового фінансування надав добавку в рейтингу на 6,5 позицій. Європейські університети, що не затверджували свій бюджет в уряді, знаходилися в рейтингу майже на сто позицій вище. Позитивну залежність між позицією в рейтингу та правом виплачувати різні зарплати дослідникам з однаковим статусом показали американські університети. Автори резюмували: найбільш ефективним інструментом науково-технологічної політики є стимулювання конкуренції та забезпечення автономії університетів[483].

Дослідження Reichert, S. та Tauch, C. виявили, що ***автономія сприяє покращенню стандартів якості*** - «існує явне свідчення того, що успіх у покращенні якості в межах установ безпосередньо корелює зі ступенем інституційної автономії»[484]. Ця кореляція також була підтверджена дослідженням EUA Sursock, A. та Smidt, H. у 2010 році[485].

Дослідження Estermann, T. та Bennetot Pruvot, E. (EUA 2011 р.) «Фінансово стійкі університети II: Диверсифікація джерел надходжень європейських університетів» виявило існування ***зв'язку між автономією і здатністю університетів залучати додаткове фінансування***. Дослідники звертали увагу, що здатність ЗВО отримувати додаткові надходження залежить від ступеня інституційної автономії, наданого нормативною базою, в якій працює університет. Цей зв'язок було встановлено для всіх вимірів автономії, включаючи організаційну, фінансову, кадрову та академічну автономії. При цьому фінансова автономія найбільш тісно корелює зі здатністю університетів залучати надходження з додаткових джерел фінансування. Було також виявлено, що кадрова автономія і, зокрема, свобода наймати і встановлювати рівні заробітної плати для академічного та адміністративного персоналу, позитивно пов'язана зі ступенем диверсифікації надходжень[486]. Нарешті, шляхом зменшення ризиків, пов'язаних з надмірною залежністю від будь-якого

---

[482] Aghion, P. et al., Higher Aspirations: an agenda for reforming European universities, Bruegel Blueprint Series, Volume V, Belgium, 2008 P. 5. – URL: https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/BPJULY2008University.pdf

[483] Philippe Aghion, Mathias Dewatripont, Caroline M. Hoxby, Andreu Mas-Colell, André Sapir. The Governance and Performance of Research Universities:Evidence from Europe and the U.S. NBER Working Paper No. 14851 April 2009. – URL: https://www.nber.org/papers/w14851.pdf

[484] Reichert, S. & Tauch, C., Trends IV: European Universities Implementing Bologna, EUA, Brussels, 2005. P. 7. – URL: https://eua.eu/downloads/publications/trends%20iv%20european%20universities%20implementing%20bologna.pdf

[485] Sursock, A. & Smidt, H. Trends 2010: A decade of change in European higher education, EUA, Brussels, 2010. – URL: https://eua.eu/downloads/publications/trends%202010%20a%20decade%20of%20change%20in%20european%20higher%20education.pdf

[486] Estermann, T. & Bennetot Pruvot, E., Financially Sustainable Universities II: European universities diversifying income streams, EUA, Brussels, 2011. – URL: https://www.eua.eu/downloads/publications/financially%20sustainable%20universities%20ii%20-%20european%20universities%20diversifying%20income%20streams.pdf

конкретного інвестора, диверсифікована структура надходжень, у свою чергу, сприяє подальшому зміцненню інституційної автономії.

Управлінці схильні вважати реформи автономії ЗВО важливим драйвером університетської модернізації. Вищі навчальні заклади також розглядають подальше покращення університетської автономії як пріоритет. Згідно зі звітом EUA «Тенденції IV», 43% університетських респондентів вважають реформи автономії однією з найважливіших інституційних змін за останнє десятиліття. При цьому Reichert, S. & Tauch, C. зазначають, що «Часто реформуванню заважає відсутність необхідної інституційної автономії для прийняття ключових рішень або додаткових фінансових ресурсів для університетів, щоб впоратися з такою серйозною реструктуризацією та новими завданнями, які постали в рамках реформ. У той же час роль керівництва в університетах також має вирішальне значення: скрізь, де керівництво надає сильну і позитивну підтримку процесу, забезпечуючи достатній простір для внутрішнього обговорення, прогрес є більшим»[487].

Зазначений феномен у певному ступені був підтверджений емпірично в наведених та інших дослідженнях, однак слід відзначити, що однієї інституційної автономії (або її виділених складових – академічної, організаційної, кадрової, фінансової) для успішної / ефективної діяльності ЗВО недостатньо. Хоча інституційна автономія є важливою умовою, що дозволяє університетам досягнути своїх місій найкращим чином, інші фактори необхідні для забезпечення успіху на практиці.

Так, В. Ковтунець досліджуючи вплив рівня інституційної автономії університетів за дослідженням Асоціації університетів Європи на перспективи економічного розвитку (порівнювався показник якості професійної (vocational) та вищої освіти за дослідженням Індексу глобальної конкурентоспроможності (The Global Competitiveness Index) Світового економічного форуму (World Economic Forum) встановив, що коефіцієнт кореляції (середній рівень зв'язку) між цими показниками є невисоким та складає 0,42. За розрахунками найвищий ступінь кореляції – 0,51 виявлено між якістю освіти та рівнем організаційної автономії ЗВО[488].

Порівняємо наступний набір показників (дослідивши ступінь залежності між ними): I1 Індексу людського розвитку (Human Capital Index HCI 2018), який обчислюється Світовим банком; індексу I2 «Кількість років навчання в ЗВО з поправкою на якість (QAYH)», який теж обчислюється Світовим банком; I3 «Показник якості здобуття ВО QA (Quality attainment of higher education)»; I4 показника фінансової автономії ЗВО в системі ВО, який обчислюється Асоціацією університетів Європи (табл. 2).

Таблиця 2.

Показники фінансової автономії університетів, Індексу людського розвитку (Human Capital Index HCI 2018), індексу «Кількість років навчання в ЗВО з поправкою на якість (QAYH)» та показника якості здобуття ВО QA (Quality attainment of higher education)

№	Країна	I4. Показник фінансової університетської автономії*	I1. Human Capital Index HCI 2018**	I2. Кількість років навчання в ЗВО з поправкою на якість (QAYH)***	I3. Показник якості здобуття ВО QA (Quality attainment of higher education)***
1	Люксембург	91	0,69	1,46	28,1
2	Естонія	90	0,77	1,42	29,7
3	Велика Британія	89	0,78	1,65	31,9
4	Латвія	80	0,74	1,26	17,3
5	Нідерланди	77	0,8	1,7	46,8
6	Угорщина	71	0,71	0,86	23,5
7	Італія	70	0,75	0,8	31,6
8	Португалія	70	0,78	0,96	28,5
9	Словаччина	70	0,68	1,06	20,6
19	Данія	60	0,77	1,77	42,8
11	Ірландія	66	0,81	1,78	33,2

[487] Reichert, S. & Tauch, C. Trends IV (2005).

[488] Ковтунець В. Методологічні основи економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах ринкової економіки // Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України : монографія / О. Базелюк, Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І.Жиляєв, В. Ковтунець, С. Мельник; за ред. Ю. Вітренка. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2020.

12	Вірменія	66****	0,58	0,85	9,4
13	Швейцарія	65	0,77	1,58	45,9
14	Австрія	59	0,77	1,4	32,1
15	Фінляндія	56	0,81	1,28	35,1
16	Швеція	56	0,8	1,58	38,1
17	Іспанія	55	0,74	1,2	28,7
18	Польща	54	0,76	1,41	22,1
19	Литва	51	0,73	1,65	21,8
20	Молдова	49****	0,58	0,98	5,8
21	Норвегія	48	0,77	1,5	32,8
22	Чехія	46	0,76	1,04	25,1
23	Україна	46****	0,64	1,6	15,9
24	Франція	45	0,76	1,4	33,1
25	Туреччина	45	0,63	0,8	22,2
26	Ісландія	43	0,74	1,59	30,4
27	Греція	36	0,69	1,31	25,1
28	Кіпр	23	0,75	1,64	27,3

Джерела:

* EUA, University Autonomy in Europe III: The Scorecard 2017 By Enora Bennetot Pruvot and Thomas Estermann European University Association 2017 URL: https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20the%20scorecard%202017.pdf

** World Bank. 2020. The Human Capital Index 2020 Update : Human Capital in the Time of COVID-19. World Bank, Washington, DC. (Table C8.1: Human Capital Index and Components[489]: HCI 2020, HCI 2018 back-calculated, HCI 2010) URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432

*** World Bank. 2020. «COVID-19 and Human Capital» Europe and Central Asia Economic Update (Fall), Washington, DC: World Bank. Doi: 10.1596/978-1-4648-1643-7. URL: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34518/9781464816437.pdf?sequence=4&isAllowed=y

**** ATHENA. 2016. University Autonomy in Ukraine: Analyses and roadmap. Governance, Funding and Public Policy Development Unit 2012–2015. URL: https://eua.eu/images/site1/ATHENA/athena-analysis-and-roadmap-for-ukraine.pdf.

Здійснивши обчислення за допомогою програми Microsoft Excel, можна бачити, що коефіцієнт кореляції (coefficient correlation)[490] показника фінансової автономії університетів I4 становлять з:

1) Індексом людського розвитку (Human Capital Index HCI 2018) = 0,17 – тобто є слабким (незначним);

2) Індексом «Кількість років навчання в ЗВО з поправкою на якість (QAYH, Quality-Adjusted Years of Higher Education)» = 0,52 (є помітним);

3) Індексом «Показник якості здобуття ВО QA (Quality attainment of higher education)» = 0,54 (трохи більше, ніж з індексом I2, теж помітним).

[489] Індекс людського капіталу (Human Capital Index) розраховується Світовим банком з 2018 року на основі трьох компонентів – показників: 1) Виживання від народження до шкільного віку, виміряне з використанням показників смертності до 5 років (Survival from birth to school age, measured using under-5 mortality rates); 2) Кількість років навчання, скоригована на якість освіти (LAYS, Learning-Adjusted Years of Schooling), який відображає той факт, що знання та навички, які людина здобуває в процесі навчання, становлять важливу частину її людського капіталу. Однак, стандартний підсумковий показник освіти, що використовувався, «середня кількість років навчання» є неточним, оскільки однакова кількість років навчання призводить до різних результатів навчання. Показник LAYS вирішує цю проблему, поєднуючи інформацію про кількість та якість навчання в єдиній зрозумілій метриці прогресу. LAYSC обчислюється як середня кількість років навчання та конкретного показника якості навчання: $LAYSC = S_C \times R_C^n$, де S_C – це показник середньої кількості років навчання, набутих відповідною когортою населення країни «С», а R_C^n - показник рівня якості навчання для відповідної когорти учнів країни С, відносно чисельного (еталонного) рівня. LAYS відображає реальність того, що діти в деяких країнах вчаться набагато менше, ніж у інших країнах, незважаючи на те, що вони відвідують школу приблизно такий же час; 3) Здоров'я (Health).

[490] За допомогою кореляційного аналізу можна досить точно визначати фактори, що найбільш істотно впливають на результат, на підставі вимірювання ступеня зв'язку між ними. Інтерпретація даних проводилась за допомогою шкали Чаддока, що дозволяє перетворити кількісне значення в якісну характеристику. Для оцінки сили зв'язку в теорії кореляції застосовується шкала англійського статистика Чеддока (Chaddock Scale): слабка - від 0,1 до 0,3; помірна - від 0,3 до 0,5; помітна - від 0,5 до 0,7; висока - від 0,7 до 0,9; вельми висока (сильна) - від 0,9 до 1,0. Чим менше значення коефіцієнта, тим менше взаємозв'язок і взаємовплив факторів.

Висновок: наявність високого ступеню фінансової автономії університетів є бажаною, але не необхідною умовою результативності / ефективності діяльності ЗВО. Більш конкретно результативність діяльності ЗВО у першу чергу залежать як від обсягів ресурсів, що залучаються до системи ВО в цілому, конкретних ЗВО, так й від системи ефективного управління цими ресурсами. Зазначене підтверджує висновки Світового банку: «Хороші викладачі, сприятливе навчальне середовище, надійні системи оцінювання та інноваційні технології навчання – все це коштує грошей. І в міру зростання числа учнів, які переходять на наступний рівень навчання в школі, потреби у фінансуванні зростатимуть. Проте збільшення фінансування призводить до кращої якості навчання тільки в тому випадку, якщо воно використовується належним чином, з акцентом на результатах навчання»[491].

[491] World Bank (2018). World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise. Washington, DC: World Bank. URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28340

4.4. Питання фінансової автономії університетів в політиці у сфері вищої освіти України

У міру розширення охоплення як базовою, так і після базовою освітою все більш очевидною стає навантаження, яке відчуває система державного фінансування формальної освіти і підготовки. У зв'язку з цим виникає потреба в пошуку шляхів більш ефективного використання наявних обмежених ресурсів, в досягненні більшої підзвітності щодо державних коштів, що спрямовуються на цілі освіти, у зміцненні бюджетних можливостей за допомогою розширення податкової бази, проведення роз'яснювальної роботи на користь збільшення офіційної допомоги на цілі розвитку і укладення нових угод про партнерство з недержавними суб'єктами.

ЮНЕСКО, 2015[492].

Проблеми розробки та запровадження концепції фінансової автономії ЗВО актуалізувалась в часи суттєвої модернізації у 2012-2020 рр. української політики у сфері вищої освіти, пов’язаної із підготовкою, прийняттям та запровадженням Закону України «Про вищу освіту» (2014 р.), базового Закону України «Про освіту» (2017 р.), а також Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (2015 р.).

Зазначеними законами України встановлено основні вимоги (зокрема – визначення та принципи) щодо публічної політики в цих сферах та визначено основи пропонованої концепції фінансової автономії університетів. Разом з тим, варто зазначити, що формування та реалізація єдиної цілісної публічної політики у сфері ВО ускладнена відокремленням різних її складових, які формують рамки діяльності як самої сфери ВО, так й її складових, зокрема – ЗВО. Законами України та підзаконним нормативно-правовими актами формуються та реалізуються політичні рамки діяльності ЗВО дещо відокремленими державним політиками – освітньою, науковою та науково-технічною, інноваційною, соціальною, господарською, фінансовою тощо. Варто зазначити, що основи державної політики в окремих сферах розпочали формуватися в різні часи за умов пануючих у ті часи політичних поглядів та уподобань, сам зміст кожної з політик з часом змінюється, іноді – дуже суттєво. Стан справ мало б виправити прийняття Закону України «Про вищу освіту», який був повинен інтегрувати окремі політики в застосуванні у першу чергу до головного об’єкту управління – ЗВО.

Основні підходи до формування та реалізації публічної політики, відповідні певні сфери суспільно-політичних відносин встановлює Конституція України. Частина перші статті 92 Конституції України конкретизує у відповідних пунктах, що виключно законами України визначаються: основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки (пункт 6); 7) правовий режим власності (пункт 7); правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання (пункт 8). Пункт перший частини другої цієї статті зазначає, що виключно законами України встановлюються Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи[493].

Подальший перелік конкретних державних політик формується відповідними законами України, конкретизується підзаконними НПА, зокрема щодо рамок діяльності органів державної влади. Так, визначається, що Міністерство освіти і науки України « головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов’язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності» (абзац другий пункту 1 Положення про МОН України)[494].

---

[492] Переосмысливая образование. Образование как всеобщее благо? Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. Paris : Юнеско, 2015. С. 74. – URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232555_rus?fbclid=IwAR0NnTtJvs_gjDj9PLELzq-lzKfnY5Gtw3y6xn00MCKY7H-O8UCsDaCV0Tg

[493] Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-вр (Редакція від 01.01.2020) – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

[494] Положення про Міністерство освіти і науки України : постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630 (Редакція від 08.07.2020). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#n8

В Україні бракує змістовних сучасних правових та економічних досліджень забезпечення публічної політики у сфері ВО з позицій концепції інституційної автономії ЗВО. Фактично теорія та практика вітчизняної концепції інституційної автономії ЗВО, зокрема – фінансової, знаходиться на початковій стадії, в якій аналізується іноземний та обмежений вітчизняний досвід, тільки формується у відповідній дослідницькій програмі. Державна політика у сфері ВО, декларуючи прагнення розвитку інституційної автономії університетів, робить певні кроки у цьому напрямі, формуючи низку відповідних механізмів та інструментів, що мають забезпечити вирішення проблеми підвищення ефективності університетської діяльності на засадах автономії. На жаль, заходи із розвитку інституційної автономії університетів протягом XXI століття здійснювалися в рамках несистемної та негомогенної вітчизняної політики у сфері освіти, часто без достатнього політичного, правового та соціально-економічного обґрунтування, часто змінюючись за цілями, складом відповідних механізмів та інструментів, іноді за принципом «крок вперед, крок назад».

Розглянемо основні положення Закону України «Про вищу освіту» (2014 р.)[495] з державної політики забезпечення автономії ЗВО.

В спеціальній статті 3 «Державна політика у сфері вищої освіти» цього Закону у пункті другому встановлює перелік з 9 принципів, важливими з яких відповідно до завдань цього дослідження можна вважати зокрема: «державної підтримки підготовки фахівців з вищою освітою для пріоритетних галузей економічної діяльності, напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень, науково-педагогічної, мистецької та педагогічної діяльності» (пункт 6) та «державної підтримки освітньої, наукової, науково-технічної, мистецької та інноваційної діяльності університетів, академій, інститутів, коледжів, зокрема шляхом надання пільг із сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів закладам вищої освіти, що провадять таку діяльність» (пункт 7).

При цьому з встановленого у частi третій статті 3 зазначеного Закону переліку з 11 заходів із забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері вищої освіти важливими можна вважати відповідно заходи з: «розвитку автономії закладів вищої освіти та академічної свободи учасників освітнього процесу. Автономія закладу вищої освіти зумовлює необхідність таких самоорганізації та саморегулювання, які є відкритими до критики, служать громадському інтересові, встановленню істини стосовно викликів, що постають перед державою і суспільством, здійснюються прозоро та публічно» (пункт 5); «визначення збалансованої структури та обсягу підготовки фахівців з вищою освітою з урахуванням потреб особи, інтересів держави, територіальних громад і роботодавців» (пункт 6); «забезпечення розвитку наукової, науково-технічної, мистецької та інноваційної діяльності закладів вищої освіти та їх інтеграції з виробництвом» (пункт 7). Фактично перше речення пункту 5 частини третьої статті 3 визнає важливість в системі державної політики у сфері ВО заходів з розвитку автономії ЗВО (можна зрозуміти, що визнається, існування певної автономії ЗВО, але її треба розвивати), а друге речення надає політичні вимоги до автономії ЗВО, яка забезпечується механізмами самоорганізації та саморегулювання (встановлюючи у цьому пункті вимоги до зазначених механізмів, норми Закону недостатньо конкретизують їх інструментарій задля забезпечення автономії ЗВО).

Варто зазначити, що преамбула Закону України «Про вищу освіту» (2014 р.) відносить автономію до одного з 4 принципів співпраці державних органів і бізнесу з ЗВО: «Цей Закон встановлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з закладами вищої освіти на принципах автономії закладів вищої освіти, поєднання освіти з наукою та виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях».

Пункт 1 частини 1 статті 1 надає наступне визначення «автономія закладу вищої освіти – самостійність, незалежність і відповідальність закладу вищої освіти у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів у межах, встановлених цим Законом». У цій нормі звертає на себе увагу по-перше, використання тріади «самостійність, незалежність і відповідальність ЗВО», по-друге, перелік видів діяльності, який визнає за ЗВО здійснення економічної діяльності (не розшифровуючи в яких сферах вона здійснюється, що призводить до відокремлення від неї у переліку «наукових досліджень»), а також визнання існування меж автономії – «у межах, встановлених цим Законом».

[495] Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII (Редакція від 25.09.2020). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18

Знов до питань автономії ЗВО зазначений Закон звертається у статті 32 «Принципи діяльності, основні права та обов'язки закладу вищої освіти», в частині першій якої сформульовано чотири принципи, всі з яких є принциповими для інституційної автономії ЗВО, а саме, що «Діяльність закладу вищої освіти провадиться на принципах: 1) автономії та самоврядування; 2) розмежування прав, повноважень і відповідальності засновника (засновників), державних органів та органів місцевого самоврядування, до сфери управління яких належить заклад вищої освіти, органів управління закладу вищої освіти та його структурних підрозділів; 3) поєднання колегіальних та єдиноначальних засад; 4) незалежності від політичних партій, громадських і релігійних організацій (крім закладів вищої духовної освіти)».

В цьому сенсі цікавим є пункт 1, в якому відокремлюються механізми автономії та самоврядування, другий та третій – об'єднують групи інструментів зовнішньої автономії (суб'єкти – засновник (засновники), державні органи та органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належить ЗВО з незрозумілим виділенням в якості суб'єкту, не самого ЗВО як цілісного елементу, а органів управління ЗВО та його структурних підрозділів) та внутрішньої автономії – визнання в якості суб'єктів правових відносин органів управління структурних підрозділів ЗВО.

Конкретний зміст автономії ЗВО формує частина друга статті 32, в якій сформовано перелік з 30 пунктів, що конкретизують права, що становлять зміст автономії та самоврядування ЗВО.

З позицій теми дослідження – фінансової автономії ЗВО варто відзначити наступні права: по-перше, провадити фінансово-господарську та іншу діяльність відповідно до законодавства та статуту закладу вищої освіти (п.22), розпоряджатися власними надходженнями (для закладів вищої освіти державної і комунальної форми власності), зокрема від надання платних послуг (п.23), відкривати поточні та депозитні рахунки в банках (п.24) та самостійно визначати статті та обсяги витрат власних надходжень (п.24-3); по-друге щодо набору послуг, що надаються ЗВО, а саме: надавати додаткові освітні та інші послуги відповідно до законодавства (пункт 8); провадити видавничу діяльність, зокрема видавати підручники, навчальні посібники і наукові праці, а також розвивати власну поліграфічну базу (п.15), провадити на підставі відповідних договорів спільну діяльність з навчальними закладами, науковими установами та іншими юридичними особами (п.16); втретє – виступати засновником чи співзасновником: закладів загальної середньої освіти (п.13); закладів професійної (професійно-технічної), фахової передвищої освіти, коледжів (п.13-1), формувати на своїй базі інноваційні структури різних типів (наукові та технологічні парки, бізнес-інкубатори, малі підприємства тощо) на засадах поєднання інтересів високотехнологічних компаній, науки, освіти, бізнесу та держави з метою виконання і впровадження інноваційних проектів (п.21-1)[496].

Викликає певне дивування сама ключова теза, що міститься у назві частини 2 статті 32 «Заклади вищої освіти мають рівні права, що становлять зміст їх автономії та самоврядування, у тому числі мають право:». Фактично сам Закон формує державну політику у сфері ВО, як неоднорідну, локальну за змістом, селективну в залежності від статусу самого ЗВО, яким надаються різні права інституційної автономії, що залежать від: 1) статусу національного – стаття 29 (до внесення зміни Законом № 392-IX від 18.12.2019) чи дослідницького – стаття 30; правового статусу: бюджетна установа, неприбутковий заклад вищої освіти, прибутковий заклад вищої освіти – стаття 27; 2) типу ЗВО: університет, академія, інститут, коледж – стаття 28; 3) форми власності державні, комунальні та приватні[497] – стаття 27; 4) організаційно-правової форми; 5) специфіки здійснення діяльності: вищі військові навчальні заклади ЗВО із специфічними умовами навчання), військові навчальні підрозділи ЗВО; ЗВО духовної освіти; ЗВО мистецької та спортивної освіти; тимчасово переміщені ЗВО тощо.

Деякі права та обов'язки вищезазначених груп ЗВО мають свої відмінності, що безпосередньо впливає на системи зовнішнього та внутрішнього управління та системи інституційної автономії.

Окрім того, протягом останніх років законодавчо реалізовувалась політика, за якою публічна влада виокремлювала певні функції, які вважала за доцільне централізувати та вивести із структури концепції інституційної автономії ЗВО.

Ефективність як основна мета розширення інституційної автономії ЗВО. Реформована протягом 2014-2020 рр. законами України про освіту державна політика у сфері освіти, на жаль чітко не формує цільове

[496] Варто зазначити, що частина 3 статті 70 додатково формує перелік з 14 інструментів та механізмів забезпечення прав ЗВО в здійсненні господарської діяльності.

[497] Стаття 22 Закону України «Про освіту» ввела додатково окремий вид закладу освіти – корпоративний.

завдання щодо ефективності[498] здійснення освітньої діяльності. Так, серед переліку з 36 засад державної політики у сфері освіти та принципів освітньої діяльності, встановлених Законом України «Про освіту» є позиція щодо фінансової, академічної, кадрової та організаційної автономії закладів освіти у межах, визначених законом, але відсутня вимога ефективності[499]. Спроби розширення інституційної автономії ЗВО, які інтенсифікуються останнім часом, де-факто мають вирішити проблеми, пов'язані із певними негараздами публічного управління. Вади ПУ сферою ВО, а особливо – державними та комунальними ЗВО є більш-менш традиційними в цілому для публічного сектору економіки пострадянських країн: більш високий рівень сукупних витрат на одиницю виробленої продукції, більш низькі темпи оновлення продукції, більш слабка мотивація і відповідальність всіх учасників процесу управління публічними ресурсами (зокрема – майном та публічними фінансами) тощо. Зазначимо, що більш низька ефективність ПУ в сфері ВО, особливо – в її публічному сегменті в певному ступені є закономірною: зазначене завдання в системі ПУ не ставилось, більш того, як серйозна проблема не сприймалась. На наш погляд, підвищення ефективності використання публічних ресурсів було для держави непріоритетним завданням[500]. За період незалежності країни сформовано механізми, що призводять до низької ефективності діяльності ЗВО.

Низка суттєвих принципів, підходів і норм, встановлених у ті часи, діє сьогодні, з невеликими змінами переноситься в нові правові акти. На жаль, за ці роки питання про перегляд системи ПУ публічними ресурсами (зокрема – майном та публічними фінансами) у сфері ВО не ставилось. Інерція сформованої парадигми відношення суспільства та держави до публічних ресурсів як до чогось неефективного та другорядного (в контексті реформ, що відбувалися) сформувала інституційне середовище сучасної моделі ПУ публічними ресурсами у сфері ВО з протиріччями і ризиками, що перешкоджають підвищенню ефективності використання цих ресурсів.

Сучасній концепції інституційної автономії ЗВО, що спрямована на вирішення певних локальних проблем діяльності ЗВО, на наш погляд, варто додати цільову спрямованість на вирішення завдань підвищення ефективності використання публічних ресурсів сфери ВО, стимулюванні забезпечення реальної конкурентоспроможності ЗВО. Вирішення цих завдань має бути забезпечено розробкою системи інструментарію реформування ПУ у сфері ВО.

[498] Існує декілька законодавчих визначень ефективності діяльності: 1) раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики (принцип державної служби) (Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text) ; 2) співвідношення між отриманим результатом (ефектом) і величиною фактору (ресурсу), який використаний з метою досягнення цього результату (Методичні рекомендації щодо організації процесу формування управлінської звітності в банках України : Постанова Національного банку України від 06.09.2007 № 324 . – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0324500-07#Text) ; 3) досягнення об'єктом аудиту найкращого результату (ефекту) за рахунок мінімально необхідних витрат матеріальних і фінансових ресурсів (Методика проведення Державною фінансовою інспекцією України, її територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання: Наказ Міністерства фінансів України від 26.06.2014 № 728. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0826-14#Text) .

[499] Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII (Редакція від 01.01.2021). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text

[500] «Система управління державними фінансами в Україні спрямована насамперед на здійснення контролю за витратами, що змушує осіб, відповідальних за надання державних послуг, зосереджувати свої зусилля на дотриманні вимог, приділяючи меншу увагу підвищенню ефективності надання послуг». Див.: Порядок формування тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 11 січня 2018 р. № 13. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/13-2018-%D0%BF#Text

4.5. Концепція фінансової автономії ЗВО та концепція розширення фінансової автономії ЗВО України

Система освіти може втратити здатність бачити саму себе. Якщо вона тримається за загальноприйняті норми тільки тому, що вони устоялися, якщо вона чіпляється за старі догми, щоб не потонути в морі неясного, якщо вона зводить поширені уявлення в ранг науки, а інертність вважає основою основ – така система виглядає пародією на освіту.

Ф. Кумбс[501]

Безпосередньо питання університетської автономії[502] є предметом багатьох вітчизняних, іноземних та міжнародних наукових досліджень, хоча можна відзначити домінування англомовних досліджень порівняно із українськими та російськими дослідженнями. Так, Google надає наступну кількість посилань за термінами (словосполученнями) «університетська автономія» – 117 тис., «университетская автономия» – 469 тис., «University Autonomy» – 67600 тис. (станом на 18.01.2021). За терміном «университетская финансовая автономия» Наукова бібліотека eLIBRARY.ru пропонує 8379 статей, база Google Академія – 9720 статей.

Питання університетської автономії (зокрема – фінансової) активно досліджуються у працях іноземних дослідників: Estermann T. з порівняльного аналізу університетської автономії в різних національних системах ВО[503], Clark B. R. – концепція підприємницького університету[504]; Slaughter S., Leslie L. – теорія академічного капіталізму[505] тощо. Українські дослідники приділяли питанням університетської автономії певну увагу. Так, з різних позицій ці питання розглядаються вченими Інституту вищої освіти НАПН України[506].

Можна зазначити, що сформовано як дослідницькі, так й нормативні (у певному ступені – законодавчі) основи (бачення) як загальної концепції університетської автономії,так й її сегментів, зокрема – фінансової. Разом з цим, варто зазначити існування як загальновизнаного бачення цього феномену, так й сукупності з багатьох одиничних поглядів на цю концепцію, які начастую залежать від: 1) конкретної мети дослідження; 2) ідеології та теоретичної бази, яку застосовує дослідник; 3) особливостей національної системи управління університетською діяльністю, сформованих історично. Останнє пов'язано у першу чергу із публічною політикою у сфері ВО, що проводиться на конкретній території та набором механізмів та інструментів публічного управління, що використовуються[507]. Фактично, кожна країна (територіальна одиниця) має власний «портрет» концепції університетської автономії, який забезпечується формальними та неформальними інститутами. Варто зазначити, що політика у сфері ВО постійно вдосконалюється, адаптуючись під нові вимоги та умови, тобто концепція університетської автономії модернізується з часом.

Актуалізується проблема, пов'язана з недосконалою структурою сучасного механізму фінансування ВО, модернізацією всього спектру інструментів поточного та перспективного управління основною освітньою та другорядними видами економічної діяльності ЗВО і невисокою її підтримкою на інституціональному рівні. Зазначені механізми сформовано в різні історичні періоди, на основі різних державних пріоритетів. Стан системи публічного управління (ПУ) ВО України характеризується фрагментарністю пропозиції та інструментів, які часто виконують різні завдання управління, іноді суперечать за цілями одне одному.

Міжнародною та вітчизняною практикою визнано, що реформування ВО взагалі є достатньо складним завданням для будь-якої країни: завжди існує велика інерція раніше обраного шляху розвитку.

---

[501] Кумбс Ф.Г. Кризис образования в современном мире. Системный анализ. М.: Прогресс, 1970. – 261 с.

[502] Концепція необхідності запровадження інституційної автономії (зокрема – університетської фінансової) замість централізованого державного управління цілком випливає із примітки Адама Смита: «[від тих, хто] завідує більшою мірою чужими грошима, ніж своїми власними, не можна очікувати такої обережності, яку виявляють в управлінні власним капіталом». Див.: Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007. С. 691.

[503] Див, наприклад: Estermann T., Nokkala T., Steinel M. (2011). University Autonomy in Europe II. The Scorecard. Brussels: European University Association. – URL: http://www.eua.be/Libraries/publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.pdf?sfvrsn=2

[504] Clark B. R. Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation. Issues in Higher Education. Bingley, 1998. – URL: http://www.finhed.org/media/ files/05-Clark-Creating_Entrepreneurial_Universities.pdf

[505] Slaughter S., Leslie L. L. Academic capitalism. Politics, Policies, and the Entrepreneurial University. Baltimore, 1997. – URL: http://w.astro.berkeley.edu/~kalas/documents/ethics/ Academic%20Capitalism.pdf

[506] Наприклад: Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду розвитку щодо механізмів реалізації ефективного врядування в університетах: препринт (аналітичні матеріали) (частина І) / Авторський колектив: І. Драч, С. Калашнікова, О. Паламарчук, В. Рябченко, Л. Червона; за заг. ред. С. Калашнікової. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. – 147 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Analiz_dosvidu_vriaduvania_v_univer_ch1_analit_IVO-2018-147p_avtors-kolektiv.pdf

[507] Див., наприклад: EUA, University Autonomy in Europe III: The Scorecard 2017 By Enora Bennetot Pruvot and Thomas Estermann European University Association 2017 – URL: https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20the%20scorecard%202017.pdf

Інституційна автономія ЗВО *– концепція публічного управління, яка характеризує взаємодію щонайменш між двома рівнями інституційних одиниць: ЗВО та органів публічної влади як цілісних соціально-економічних систем, ключовим елементом якої є перерозподіл прав та обов'язків інституційних одиниць різних рівнів ієрархії, прагнення децентралізації прийняття управлінських рішень з переносом їх на рівень університетів*.

Фактично в межах цієї концепції ЗВО мають права більш самостійно[508] розпоряджатися матеріальними та нематеріальними ресурсами як наявними, так й перспективними (тими, що потенційно можні залучити). Важливим у трансформації політики у сфері ВО, спрямованої на розширення автономії, є не тільки питання розширення прав, а й питання формування нового дизайну обов'язків з прийняття відповідальних управлінських рішень на різних інституційних рівнях (рівнях ієрархії) системи ВО. Введення завдань розширення інституційної автономії університетів в публічну політику в сфері ВО має стимулювати академічні свободи, покращувати результативність / ефективність використання ресурсів, підвищувати конкурентоспроможність послуг у сфері ВО, які надаються ЗВО.

Сам контекст університетського розвитку, що постійно ускладнюється і нові моделі розвитку, що запроваджуються, вимагають багаторівневих систем управління, відповідних їм за рівнем складності. Тільки за цієї умови, згідно з принципом Конанта-Ешбі, регулятор будь-якої системи буде досить надійним. Різноманіття елементів дозволяє кожній складній динамічній соціально-економічній системі зберегти стійкість, адаптивність і можливість багатоваріантного розвитку. Механізми та інструменти управління повинні бути досить гнучкими, різноманітними і складними, щоб не обмежувати систему, а забезпечувати можливості для руху вперед. Закон Ешбі (необхідності різноманітності) формулює: «Самим фундаментальним поняттям кібернетики є поняття «відмінності», яке означає, що або дві речі відчутно різні, або одна річ змінилася з плином часу. Це поняття включає всі зміни, які можуть статися з плином часу. Адже коли рослини ростуть, планети старіють і машини рухаються, завжди в наявності деяка зміна одного стану в інший. Першим нашим завданням буде розвинути це поняття «зміни», не тільки уточнюючи, але і збагачуючи його, надаючи йому таку форму, яка, як показав досвід, необхідна для поглибленого дослідження. Вихідне формулювання автора закону: «Тільки різноманіття здатне поглинути різноманіття»[509].

Зазначене потребує ревізії цілей, принципів, інструментарію (механізмів та інструментів) публічної політики в сфері ВО та інших сферах публічного управління – зокрема бюджетної, податкової, митної, соціальної, науково-технологічної державної політики тощо. Проведена ревізія має слугувати перегляду нормативно-правової бази університетської діяльності. Окрім зміни формальних інститутів, які встановлено законодавчо, значна робота має відбуватися із зміни неформальних інститутів, зокрема – залучення академічного персоналу та зовнішніх стейкхолдерів до практик прийняття управлінських рішень в умовах трансформації прав та обов'язків під час запровадження конкретних механізмів та інструментів інституційної автономії університетів. Важливим елементом зазначеної зміни є бенчмаркінг та навчання управлінського персоналу ЗВО з використання кращих практик. Розуміння цього потребує застосування принципу різноманітності: кожний ЗВО формуватиме свою індивідуальну систему управління в умовах університетської автономії. Фактично зазначене дозволяє сформулювати гіпотезу про необхідність використовувати для характеристик успішного університету показник досконалості систем корпоративного управління.

Процеси розширення інституційної автономії ЗВО доцільно розглядати у першу чергу з позицій інституційних змін в рамках сучасних теорій управління: інституціоналізма, нового державного менеджменту, управління організаціями тощо в двох площинах – як ті, що описують існуючий стан систем управління у відповідній сфері, так й з позицій дизайну пропонованих інституційних змін. Обидві концепції ґрунтуються на аналізі інструментарію управління, перший формується при встановленні їх сукупності, що вже існує (що не виключає досліджень їх еволюції), фактично – стану системи управління у відповідній сфері. Друга – на засадах встановлення сукупності механізмів та інструментів, що забезпечують відповідні інституційні зміни у встановленому пануючими у цей час політичними поглядами на розвиток відповідної сфери економічної діяльності, пов'язаних із стратегією як національного соціально-економічного та політико-правового розвитку, так й з планами розвитку системи державного управління – тобто процесів реформування.

---

[508] Виходячи із філософських уявлень, на наш погляд, варто звернути увагу, що абсолютної автономії (свободи здійснення діяльності) ЗВО не може бути через дію об'єктивних законів природи та суспільства. Варто аналізувати лише певну ступінь автономії ЗВО, яку можна оцінювати якісно чи кількісно.

[509] Эшби У. Р. Введение в кибернетику. М. : Изд-во иностранной лит., 1959. 432 с.; Эшби У. Р. Принципы самоорганизации. — М.: Мир, 1966. 332 с.

На наш погляд, процеси *реформування* мають характер: 1) *модернізацій*[510] – тобто відповідних еволюційних змін існуючих інституцій, яка начастую здійснюється у вигляді *вдосконалення* чи *модифікування*[511]; 2) *трансформацій*[512] – перетворення чого-небудь з одного виду, стану в інший – тобто створення нового виду чи стану об'єкта (у зазначеному дослідженні – інституцій). Зазначене є методологічними основами оцінки та управління процесами *реформування.*

В рамках першого підходу державна політика (зокрема – у сфері ВО) має сформувати сукупність чинних формальних та неформальних інституцій, вибрати з них конкретні, на які спрямовані управлінські рішення щодо їх зміни задля забезпечення майбутнього образу відповідної соціально-економічної системи. З позицій другого підходу майбутня система має формуватися шляхом відміни застарілих норм та цільоспрямованим проектуванням та запровадженням нових інституцій.

World Development Report 1997 (Звіт про світовий розвиток – 1997) визначив, що метою розвитку має бути не «сильна» або «мінімалістична» (з мінімальною присутністю) держава (із зауваженням, що обидва підходи довели на практиці свою неспроможність), а *ефективна держава*. Ефективна держава повинна бути в фокусі економічного і соціального розвитку, але не як безпосереднє джерело зростання, а як партнер, каталізатор і помічник, який стимулює і доповнює діяльність приватного бізнесу і окремих осіб[513].

Зміна суспільно-економічних цілей для соціально-економічних систем, зокрема – для систем ВО, особливо – для умов діяльності ЗВО породжує нові завдання управління у публічному секторі, вимагає від державних службовців, що працюють у сфері ВО та управлінців ЗВО вивчати та застосовувати нові механізми та інструменти управління. Кваліфікація та розвиток персоналу стають все більш важливими, наприклад, в областях: 1) збільшення відповідальності за залучення, розподіл та використання ресурсів; 2) розробки нових стратегій розвитку; 3) формування нової культури публічного менеджменту, орієнтованої на отримання конкретних переваг для здобувачів послуг у сфері ВО; 4) управління відносинами між ЗВО та державою з посиленням переговорних технологій тощо.

Питання щодо змісту та технологій реформ систем публічного управління діяльністю ЗВО, пов'язано також з тим, що для окрім зміни цілей, виникають нові можливості, що забезпечує розвиток нових наукових програм. Розглянемо більш детально декілька економічних теорій, які мають бути основою для проведення інституційних реформ у сфері ВО.

Актуальними для цілей дослідження є використання декількох теорій та концепцій:

- Нового публічного (часто перекладається як державного) менеджменту (New public management – NPM);
- Врядування (Governance) та належного врядування (good governance);
- Інституціоналізму та неоінституціоналізму – нової інституційної економіки (New Institutional Economies);
- Стратегічного управління (Strategy);
- Корпоративного управління;
- Маркетингу (Marketing);
- Механізмів розподілу ресурсів (Resource allocation mechanisms);
- Організаційної поведінки (Organisational Behaviour);
- Економічних механізмів;
- Фінансового капіталізму (financial capitalism)
- Академічного капіталізму (academic capitalism)
- Економічного аналізу права – засновник Р. Познер (R. Posner) тощо.

---

[510] Модернізація – [фр. Modernization – оновлення] – удосконалення, зміна, які відповідають вимогам сучасності. Див. Словник іншомовних слів. Укл. Л.О. Пустовіт та ін. К.: Довіра. 2000. С. 649.

[511] Направленої зміни властивостей об'єктів. Там само, с. 649

[512] Трансформація [лат. Transformation] – зміна, перетворення. Там само, с. 903

[513] World Bank. 1997. World Development Report 1997 : The State in a Changing World. New York: Oxford University Press. – URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980

4.6. Генеза концепції інституційної автономії ЗВО

За часів незалежності України в політиці у сфері ВО в розвитку концепції інституційної автономії ЗВО (зокрема – фінансової) можна виділити три основні етапи.

Концепція інституційної автономії ЗВО 1.0. На першому етапі, який співпав з впливом масовізації, українські ЗВО індивідуально здійснювали різні спроби розширити свою автономію. На межі XX та XXI століть в Україні сформувалась концепція самоврядного (автономного) університету 1.0. Основою цієї концепції було лобіювання окремими університетами перед Президентом України схвалення відповідних указів індивідуальної дії з надання цим ЗВО відповідного статусу, а потім – внормування відповідних принципів / заходів здійснення цієї автономії у відповідних університетських статутах. Одним з видів селективної регуляторної політики щодо діяльності ЗВО були індивідуальні акти, якими статус самоврядного (автономного) надавався окремим університетам: Київському національному університету імені Тараса Шевченка (1994); Національному університету «Києво-Могилянська академія (1994); Національному технічному університету України «Київський політехнічний інститут» (1995); Національний університет біоресурсів і природокористування України (2000); Харківському національному університету імені В.Н. Каразіна (2003); Національному авіаційному університету (2004).

Фактично в концепції інституційної автономії ЗВО 1.0 прагнули забезпечити сталість розвитку (sustainability of development) та живучість (durability) шляхом правового закріплення певних гарантій своєї діяльності, обмежуючи можливість втручання органів виконавчої влади шляхом прийняття НПА (начастую – достатньо суб'єктивного змісту) зокрема інструментів автономії щодо: фінансування за рахунок коштів, передбачених окремим рядком у Державному бюджеті України, за індивідуальними нормативами, які визначаються Кабінетом Міністрів України; самостійність прийняття рішень щодо оплати праці працівників, використання майна, переданого в оперативне управління (у т.ч. – земельних ділянок) тощо – тобто прав університетів як економічних власників. Тобто реалізовувалась ідея правового закріплення індивідуальних комунікації та підпорядкування з вищими органами державної влади (президент та уряд) – своєрідного патронату університетів з їх боку. Однак, розширення індивідуальних дозволів на університетську автономність призвело до формування опортуністичної поведінки та спротиву відповідальних регуляторних органів державної влади у зв'язку із неможливістю виконати у повному обсязі всі закріплені нормативи університетської автономії 1.0.

Фактично з усіх норм, що були встановлені у вищезазначених НПА щодо фінансування елітних ЗВО за окремою бюджетною програмою постійно реалізується програма 2201280 «Підготовка кадрів Київським національним університетом імені Тараса Шевченка».

Концепція інституційної автономії ЗВО 2.0. На другому етапі, для якого були характерними посилення зовнішніх ефектів, пов'язаних із демографічною кризою (що призвело до посилення конкуренції ХЗВО за ресурси), посиленням напруження на ринку праці (працевлаштування випускників), бюджетними проблемами тощо. Зазначене стимулювало зміну поведінки органів державної влади, прагненнями збільшити рівень регулювання діяльності ЗВО, виходячи з завдань забезпечення результативності використання публічних ресурсів. Разом з тим, світові тренди розвитку інституційної автономії ЗВО, Болонський процес, що стимулював євро інтеграційні процеси та необхідність узгодження вітчизняної політики у сфері ВО з європейською вимагав реформування політики у сфері ВО, забезпечуючи результативність / ефективність діяльності вітчизняних ЗВО через запровадження відповідного інструментарію автономії ЗВО. Зазначене завдання на цьому етапі вирішувалось вже селективно, шляхом впровадження інструментарію, спрямованого на надання більш широкої автономії окремим групам ЗВО. Зазначене реалізувалось, зокрема в концепціях національних університетів[514], а потім – в концепції дослідницьких університетів. Історично кожна з зазначених концепцій реалізовувалась спочатку у вигляді

[514] Відзначимо, що завершення політики розширення автономії національних університетів із скасуванням відповідного інструментарію автономії відбулось з прийняттям змін до Закону України «Про вищу освіту» згідно з якими «Статус національного закладу вищої освіти є почесним і надається за визначний внесок у розвиток вищої освіти, науки та культури України». Див.: Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти : Закон України від 18.12.2019 № 392-IX. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-20#Text

встановлення індивідуальних правових режимів для окремих університетів, а вже потім – формуванням загального правового режиму для всієї групи цих університетів.

Концепція дослідницьких університетів. За концепцією української політики у сфері ВО дослідницькі університети повинні розміщуватися на вищих позиціях академічної ієрархії, ефективно реалізуючи завдання в тріаді «наука-навчання-інновації». Зазначена позиція була сформульована у всіх відповідних нормативно-правових актах, якими були схвалений відповідний інструментарій їх автономії.

Перший (передпроектний) етап 2007-2008 рр. Офіційна історія українських дослідницьких університетів почалася у 2007 році, коли спочатку було схвалено концепцію[515], а потім – затверджено Державну цільову науково-технічну та соціальну програму «Наука в університетах» на 2008-2012 роки[516].

В Концепції як один з варіантів подальшої активізації наукової діяльності та поглиблення її взаємодії з навчальним процесом пропонувалось «утворення університетів дослідницького типу на засадах експерименту та формування науково-навчальних центрів у їх складі за участю Національної та галузевих академій у межах чинного законодавства та наявного обсягу фінансування», однак зазначалось, що реалізація такого варіанта обмежує досягнення мети Програми з таких причин: 1) чинні НПА не передбачають механізму утворення університетів дослідницького типу; 2) залучення працівників наукових установ Національної та галузевих академій до наукової діяльності в університетах обмежено через нестачу коштів і різницю в оплаті праці; 3) проведення в наукових установах Національної та галузевих академій наукових досліджень працівниками університетів і студентами не забезпечене відповідними обсягами фінансування.

Метою програму «Наука в університетах» було визначено «забезпечення створення правових, економічних і організаційних умов для активізації наукової діяльності та поглиблення її взаємодії з навчальним процесом в університетах, утворення університетів дослідницького типу, запровадження нових організаційно-структурних форм наукової підготовки висококваліфікованих фахівців та виконання конкурентоспроможних наукових розробок, зокрема науково-навчальних центрів». Передбачалося «утворення та забезпечення функціонування 5 університетів дослідницького типу[517]» з додатковим фінансуванням із загального фонду державного бюджету у сумі 116,1 млн. гривень щороку. Планувалось, що в цих університетах будуть виконувати наукові дослідження 3400 дослідників, техніків, науково-педагогічних працівників цих університетів та близько 1250 студентів, аспірантів та докторантів. Також передбачалось, що 4000 студентів (магістрантів), 3200 магістрів, аспірантів, молодих вчених пройдуть підготовку в дослідницьких університетах та науково-навчальних центрах. Орієнтовний обсяг фінансових ресурсів для виконання Програми, складав 525,3 млн. гривень, з них – державного бюджету близько 478,2 млн. гривень, з інших джерел – понад 47,1 млн. гривень. В наступному Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 № 1196, залишаючи незмінним загальні обсяги фінансування програми, пролонгувала терміни її виконання на 2008-2017 рр.

Фактично пропонувалась концепція дослідницького університету 1.0: було декларовано проведення протягом 2008-2012 рр. експерименту, що мав поширюватися на 5 університетів та означалися основні напрями підтримки університетів дослідницького типу. Статус та межі автономії прийняття рішень чітко не встановлювались, не підкріплювались відповідними нормативними актами.

Концепція дослідницького університету 1.1. (модернізована) реалізовувалась на другому етапі протягом 2009-2014 рр. Поступово, індивідуально надавався статус самоврядного (автономного) дослідницького національного університету актами Кабінету Міністрів України 14 вищим навчальним закладам (замість декларованим у вищезгаданій програмі 5 університетів): 1) Національному університету «Львівська політехніка»[518]; 2) Національному університету «Острозька академія»[519]; 3) Національному

[515] Концепція Державної цільової програми «Наука в університетах» на 2008-2012 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 548-р. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-2007-р

[516] Державна цільова науково-технічна та соціальна програма «Наука в університетах» на 2008-2012 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 № 1155. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-2007-р

[517] Зазначене завдання постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.2009 р. № 1000 було доповнено пропозицією створення (в межах затвердженого фінансування) 25 науково-навчальних центрів на базі провідних державних університетів з урахуванням пріоритетних напрямів розвитку науки.

[518] Питання Національного університету «Львівська політехніка»: постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2009 № 713. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/713-2009-%D0%BF#Text

університету «Києво-Могилянська академія»[520]; 4) Київському національному університету імені Тараса Шевченка[521]; 5) Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого[522]; 6) Львівський національному університету імені Івана Франка[523]; 7) Національному гірничому університету[524]; 8) Національному технічному університету України "Київський політехнічний інститут"; 9) Національному університету біоресурсів та природокористування; 10) Національному технічному університету "Харківський політехнічний інститут"; 11) Харківський національному університету імені В.Н. Каразіна; 12) Київському національному економічному університету імені Вадима Гетьмана; 13) Національному авіаційному університету[525]; 14) Східноукраїнському національному університету імені Володимира Даля[526].

Зазначимо, що лобіювання надання університетові статусу дослідницького перш за все належало самому університету, тобто ступінь автономії підготовки проекту рішення був достатньо високим. Але саме надання цього статусу за процедурою було неконкурентним. Надання урядовими рішеннями статусу дослідницького відбувалось в декілька термінів часу. Першим цей статус 08.07.2009 р. отримав Національний університет «Львівська політехніка». 29.07.2009 р. окремими урядовими актами відбулося масове надання статусу дослідницького наступним п'яти університетам класичного та гуманітарного профілю: Національному університету «Острозька академія»; Національному університету «Києво-Могилянська академія»; Київському національному університету імені Тараса Шевченка; Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого; Львівському національному університету імені Івана Франка. В вересні 2009 р. до цього списку додано другий технічний університет: Національний гірничий університет. Й нарешті формування списку дослідницьких університетів було завершено у лютому-березні 2010 року.

Зазначеними актами передбачалося надання зазначеним університетам деяких пільг та преференцій.

Загальними інструментами підтримки українських дослідницьких університетів були визначені:

1) підвищення у два рази оплати праці наукових, педагогічних та науково-педагогічних працівників університетів шляхом встановлення подвійних посадових окладів і ставок заробітної плати, у тому числі погодинної. Як варіант для Київського національного університету імені Тараса Шевченка: збільшення протягом 2011-2012 років на 30 % розмірів посадових окладів, ставок погодинної заробітної плати науково-педагогічних та наукових працівників і на 20 % – стипендії студентів;

2) бюджетне фінансування організації стажування наукових і НПП, аспірантів, докторантів та навчання студентів університетів у провідних вітчизняних та зарубіжних наукових установах і ЗВО, розвитку матеріально-технічної бази, створення науково-навчальних центрів, забезпечення університетів науковим обладнанням та новітніми засобами навчання.

Варіації: і) Для *Львівського національного університету імені Івана Франка* – починаючи з 2011 року фінансування з державного бюджету стажування 50 наукових і НПП та 100 студентів і аспірантів в зарубіжних університетах, фінансування наукових досліджень в обсязі не менш як 25 % коштів державного бюджету, що передбачаються на утримання університету, а також розвитку матеріально-технічної бази, створення науково-навчальних центрів, забезпечення Університету обладнанням та новітніми засобами навчання, а також рекомендації Львівській ОДА разом з Львівською обласною та міською радами вирішити питання щодо виділення земельних ділянок для будівництва у 2011-2015 роках навчально-лабораторного корпусу, житлового будинку для працівників та гуртожитку для студентів;

---

[519] Питання Національного університету «Острозька академія» : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 798. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/798-2009-%D0%BF#Text

[520] Питання Національного університету «Києво-Могилянська академія» : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 799. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/799-2009-%D0%BF#Text

[521] Питання Київського національного університету імені Тараса Шевченка : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 795 – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2009-%D0%BF#Text

[522] Питання Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 796. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-2009-%D0%BF#Text

[523] Питання Львівського національного університету імені Івана Франка : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 797. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2009-%D0%BF#Text

[524] Питання Національного гірничого університету : постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2009 № 1013.

[525] Деякі питання надання вищим навчальним закладам статусу самоврядного (автономного) дослідницького національного університету : постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2010 № 76. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-2010-п

[526] Про доповнення додатка до постанови Кабінету Міністрів України від 03.02.2010 № 76 : постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2010 р. № 277. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/277-2010-п

ii) у *Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого* створити науково-дослідний інститут правознавства, а також з 2010 року передбачати бюджетні видатки в обсязі, необхідному для стажування 30 НПП і наукових працівників та 50 студентів і аспірантів у зарубіжних університетах;

iii) для *Київського національного університету імені Тараса Шевченка*: починаючи з 2011 року бюджетне фінансування стажування 200 НПП та наукових працівників, 1000 студентів і аспірантів у провідних зарубіжних науково-навчальних центрах, фінансування наукових досліджень в обсязі не менш як 25 % коштів державного бюджету, що передбачаються для його утримання, придбання обладнання та новітніх засобів навчання, а також зміцнення матеріальної бази – реконструкції навчальних корпусів, спортивного комплексу, стадіону, інженерних мереж і доріг, спорудження Палацу студентів, будівництва житлового будинку на 200 квартир для співробітників та гуртожитків для студентів Університету (на 2000 місць), упорядження території Ботанічного саду імені академіка О. Фоміна, облаштування на території Канівського природного заповідника (Черкаська область) пам'ятних історичних місць, пов'язаних з іменем Т.Г. Шевченка;

iv) для *Національного університету «Києво-Могилянська академія»*: з 2011 року бюджетне фінансування стажування 50 наукових і НПП та 100 студентів і аспірантів в зарубіжних університетах, фінансування наукових досліджень в обсязі не менш як 25 % загального обсягу коштів державного бюджету, що передбачаються для утримання університету, а також розвиток матеріально-технічної бази, створення науково-навчальних центрів, забезпечення Університету обладнанням та новітніми засобами навчання, а також рекомендації Київській міській державній адміністрації разом з Київською міською радою вирішити питання щодо виділення земельних ділянок для будівництва у 2011-2015 роках навчально-лабораторного корпусу, житлового будинку для працівників та гуртожитку для студентів, а також опрацювати питання щодо створення в установленому порядку філії університету в м. Севастополі;

v) Для *Національного університету «Острозька академія»* рекомендація Рівненській ОДА разом з Рівненською обласною та Острозькою міською радами вирішити питання щодо виділення земельних ділянок для будівництва у 2011-2019 роках навчально-лабораторного корпусу, житлового будинку для працівників та гуртожитку для студентів;

vi) для *Національного університету «Львівська політехніка»* - рекомендації Львівській ОДА разом з Львівською обласною та міською радами вирішити питання щодо виділення земельних ділянок для будівництва у 2011-2017 роках навчально-лабораторного корпусу, житлового будинку для працівників та гуртожитку для студентів; а також Міністерству економіки, Міністерству оборони разом з Фондом державного майна для забезпечення розвитку дослідницької діяльності Університету подати у місячний строк пропозиції щодо передачі університету майна, земельних ділянок, будівель та споруд, що вивільняються внаслідок реорганізації військових частин Збройних Сил;

3) право самостійно встановлювати нормативи співвідношення чисельності студентів до штатних посад науково-педагогічних працівників, але не менш як 5 до 1;

4) право приймати остаточне рішення про присвоєння вчених звань та присудження наукових ступенів з видачею атестатів і дипломів державного зразка;

5) оформлення документів на земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні університетів та їх структурних підрозділів з рекомендацією органам місцевого самоврядування вчиняти дії щодо відчуження закріпленого за університетами майна (в тому числі земельних ділянок) відповідно до законодавства;

Варіації: i) *Для Львівського національного університету імені Івана Франка* – рекомендувати органам місцевого самоврядування утриматися від прийняття рішень щодо неправомірного відчуження майна (у тому числі земельних ділянок), що належить Університету. Забезпечити до 1 жовтня 2011 р. оформлення державних актів на право власності на земельні ділянки, що перебувають у постійному користуванні Університету та його структурних підрозділів.

Концепція дослідницького університету 1.2 мала бути реалізована на третьому етапі. Її основою було прагнення забезпечення уніфікації вимог до дослідницьких університетів прийняттям Положення про дослідницький університет, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.02.2010 № 163[527]. Основним було встановлення вимог до дослідницького університету та порядку надання йому статусу. Так,

[527] Положення про дослідницький університет : постанова Кабінету Міністрів України від 17.02.2010 № 163 – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/163-2010-п

пункт 2 Положення надавав таке визначення: «Дослідницький університет – національний вищий навчальний заклад, який має вагомі наукові здобутки, провадить дослідницьку та інноваційну діяльність, забезпечує інтеграцію освіти та науки з виробництвом, бере участь у реалізації міжнародних проектів і програм. Статус надається зазначеному закладу з метою підвищення ролі університету як центру освіти і науки, підготовки висококваліфікованих наукових і науково-педагогічних кадрів, упровадження в практику наукових досягнень, технічних і технологічних розробок, реалізації разом з іншими вищими навчальними закладами та науковими установами спільних програм за пріоритетними напрямами фундаментальних і прикладних наукових досліджень для розв'язання важливих соціально-економічних завдань у різних галузях економіки».

Невдовзі вся сукупність урядових нормативно-правових актів щодо дослідницьких університетів разом втратила чинність відповідно на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 р. № 71.

Висновки. Ініціативу щодо державної селективної «точкової» підтримки формування та розвитку українських дослідницьких університетів на першому етапі (2008-2014 рр.) можна визнати невдалою. Аналіз реалізації концепції 1.0 щодо дослідницьких університетів фактично не проводився та не оприлюднювався: протягом майже 6 років в Україні замість введення концепції «дослідницького університету» було продовжено реалізацію концепції «провідних вищих навчальних закладів». В значному ступені цей «провал» національного проекту «дослідницького університету» був пов'язаний з багатьма факторами, серед яких:

1) бюджетними та адміністративними обмеженнями, через які стало неможливим організувати селективну підтримку всіх 14 університетів[528] – зокрема, висока частка державного бюджету в обсязі фінансових надходжень робила реальну конкуренцію неможливою;

2) адміністративними обмеженнями, пов’язаними із державним регулюванням багатьох функцій, які передбачалось передати в автономію зазначених університетів;

3) погіршенням кадрових проблем в науці взагалі, та в університетській в першу чергу;

4) проблемами із фактичною відсутністю в університетському середовищі «підприємницького духу», без якого проведення сучасної інноваційної діяльності є неможливим;

5) недостатнім включенням багатьох українських університетів в національну та світову інноваційні системи, інноваційні інфраструктури тощо.

У 2014 – 2019 рр. проводилась підготовча робота з формування нової Концепції дослідницького університету 2.0. Цей етап розпочато з прийняттям нового Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII.

Стаття 30 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII визначає, що національному вищому навчальному закладу, що забезпечує проривний розвиток держави в певних галузях знань за моделлю поєднання освіти, науки та інновацій, сприяє її інтеграції у світовий освітньо-науковий простір, має визнані наукові здобутки, може надаватися статус дослідницького університету. Статус дослідницького університету надається Кабінетом Міністрів України на конкурсних засадах вищому навчальному закладу строком на сім років відповідно до затвердженого Кабінетом Міністрів України Положення про дослідницький університет та критеріїв, що включають показники, приведені до кількості науково-педагогічних і наукових працівників вищого навчального закладу.

Критерії, за якими має надаватися статус дослідницького університету, базувалися на таких засадах: 1) розгалужена інфраструктура та матеріально-технічна база, що забезпечують провадження науково-освітньої діяльності на світовому рівні, зокрема визнані наукові школи, центри, лабораторії тощо; 2) міждисциплінарність освіти і науки, потужна фундаментальна складова наукових досліджень, якість яких підтверджена, зокрема, публікаціями у вітчизняних і міжнародних рецензованих фахових виданнях; 3) забезпечення високоякісної фахової підготовки докторів наук та здатність впроваджувати і комерціалізувати наукові результати, якість системи підготовки та підвищення кваліфікації наукових кадрів у вищому навчальному закладі; 4) рівень інтеграції у світовий освітньо-науковий простір, зокрема кількість міжнародних проектів, створених об’єктів права інтелектуальної власності, спільних з підприємствами та іноземними вищими навчальними закладами наукових проектів, грантів тощо; 5) місце в національному,

[528] Поширеною була думка щодо того, що зазначена кількість дослідницьких університетів є надмірною для повноцінної ефективної селективної підтримки.

галузевих та/або міжнародних рейтингах вищих навчальних закладів; 6) кількість публікацій за показниками визнаних міжнародних наукометричних баз та у міжнародних реферованих виданнях.

Проект положення про дослідницький університет опублікований МОН для громадського обговорення 05.10.2018 р.[529] Під час громадського обговорення було надано значну кількість зауважень, зокрема зазначалось, що запропонований проект Положення є, по суті, не положенням про дослідницький університет, а *порядком надання, підтвердження та позбавлення цього статусу*, базований на процедурах, передбачених Порядком надання ЗВО статусу національного, підтвердження чи позбавлення цього статусу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2017 року № 912, зокрема, у частині конкурсного відбору, пакету документів конкурсної та моніторингової справ тощо, з урахуванням певних особливостей. Тобто фактично запропонований проект є процедурно-технологічним регламентом надання певного виду академічного статусу ЗВО – дослідницького, а не проектом НПА, що регулює інституційну діяльність дослідницького університету, його загальні та конкретні права, механізми та інструменти їх реалізації (зокрема – щодо державної підтримки та стимулювання його автономної діяльності). Зазначимо, що до цього часу відповідний урядовий акт не прийнято.

Варто зазначити, що концепція дослідницьких університетів (як й концепція національних університетів) була суттєво змінена наприкінці 2019 року. Були посилені вимоги до надання статусу дослідницького університету, залишений лише один з інструментів фінансової автономії : «самостійно визначати статті та обсяги витрат власних надходжень»[530].

Сучасне відношення органів державної влади до необхідності забезпечення діяльності дослідницьких університетів демонструє також низка урядових НПА з інноваційної політики, зокрема: Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року (2019)[531]; Концепція реформування державної політики в інноваційній сфері (2012)[532]; план заходів з реалізації Концепції реформування державної політики в інноваційній сфері на 2015-2019 роки (2015)[533], в яких цей вид ЗВО не артикульований серед переліку структурних елементів національної інноваційної екосистеми (так само як нормування участі в інноваційній діяльності науково-педагогічних працівників).

Висновки. Історія створення українських дослідницьких університетів, яка починається із 2009 року, не може бути визнана успішною. Було декларовано значну кількість групових та індивідуальних преференцій для дослідницьких університетів, які були недостатньо підтримано відповідними регуляторними інструментами. Окрім того, існували значні проблеми з замовленнями на наукові дослідження ЗВО з боку держави та приватного сектору. При цьому дослідницькі університети виявилися недостатньо готовими до здійснення інноваційної діяльності, комерціалізації результатів досліджень. Ще однією з перепон на шляху формування та розвитку українських дослідницьких університетів стала недостатня мотивація наукових та науково-педагогічних працівників, певні складнощі із структурою та кваліфікацією академічного персоналу. Рівень інституційної автономії українських дослідницьких університетів не задовольняв декларованим вимогам.

Фактично протягом останніх двох десятиліть концепція дослідницьких університетів постійно змінювалась, політика по відношенню до їх інституційної (та фінансової) автономії переглядалась у бік зменшення прав цих університетів, обмеження інструментарію цієї автономії.

Концепція інституційної автономії ЗВО 3.0. була сформована європейськими пропозиціями щодо фінансової автономії університетів України. На політику публічного управління сферою ЗВО, спрямованою на завдання розширення інституційної автономії університетів з метою підвищення їх конкурентоспроможності, ефективності та результативності їх діяльності з виробництва освітньої та наукової продукції (товарів та послуг) істотно впливають ініціативи міжнародних організацій. Достатньо цікавою, на мій погляд, є концепція

---

[529] МОН пропонує для громадського обговорення проект Положення про дослідницький університет. 05.10.2018 р – URL: https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-polozhennya-pro-doslidnickij-universitet

[530] Пункт 24^{-3} частини другої статті 32 Див.: Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти : Закон України від 18.12.2019 № 392-IX – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-20#Text

[531] Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 526-р – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-p

[532] Концепція реформування державної політики в інноваційній сфері : розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.09.2012 № 691-р – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2012-p#n9

[533] План заходів з реалізації Концепції реформування державної політики в інноваційній сфері на 2015-2019 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.06.2015 № 575-р – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/575-2015-p

інституційної автономії університетів України, підготовлена Європейською асоціацією університетів в межах проекту ATHENA[534].

Дослідження сформувало низку проблем, які заважають формуванню ефективної системи фінансової автономії українських державних ЗВО: 1) фінансова автономія здійснюється у жорсткій формі однорічного постатейного бюджету[535]; 2) не дозволяється зберігати зекономлені бюджетні кошти; 3) можливість позичати гроші на фінансовому ринку відсутні; 4) використання нерухомості здійснюється виключно за дозволом органу державної влади, у підпорядкуванні якого знаходиться ЗВО; 5) вільне формування ціни за послугу у сфері ВО стосується виключно контрактної форми навчання (місць, які не фінансуються державою); 6) не можливо стягувати різні додаткові плати з іноземних студентів, які навчаються за тією ж програмою, що і українські студенти-контрактники тощо.

Ці обмеження, на думку авторів проекту ATHENA не дають університетам можливостей для маневру у визначенні їх власних інвестиційних пріоритетів і розробці стратегічного фінансового управління. Університети мають низький рівень самостійності. Відзначено, що формулюючи в нормативно-правових актах важливість автономії «в принципі», нова законодавча рамка втілюється на практиці повільно, без чіткої системи формулювань відповідних технологій автономії. Ситуацію погіршує вади політики щодо формування компетентностей управлінських кадрів ЗВО у цьому напрямі, врахування часу та ресурсів, щоб адаптуватись.

Визначається, що проведений аналіз надає можливість віднести систему ВО України до «середньо низького» кластеру фінансової автономії. Україна займає нижчу позицію, ніж Молдова та Вірменія у ступені фінансової автономії місце в усіх напрямках, її результат України нестабільний. Потрібна важлива реформа, щоб наблизитися до західноєвропейських систем.

На основі проведеного аналізу та проект ATHENA разом із інституціями-партнерами проекту, включаючи Національну асоціацію ректорів, запропонував «Аналіз і план дій» та пов'язані з ним інструментарії управління, фінансового менеджменту та управління людськими ресурсами, запропонувавши керівні принципи законодавства, необхідного для забезпечення впровадження нової системи.

Дорожня карта заходів розвитку фінансової автономії формувала ланцюжок «проблема – системний захід – інституційний захід» та включала 10 заходів на системному рівні (СЗ) та 6 заходів на інституційному рівні (ІЗ) для подолання 5 проблем, а саме:

Проблема 1. Невідповідні способи фінансування (Inadequate funding modalities)[536]

СЗ1.1. Замінити постатейні бюджети ЗВО блок-грантами (Replace line-item budgets with block grants), 1-2 роки;

ІЗ1.1. Розробити стратегію фінансового планування та бюджетування з урахуванням цієї додаткової свободи, а також принципи, формули та суми, доступні для внутрішнього розподілу (Develop financial planning and budgeting strategy to accommodate this additional freedom, as well as principles, formulae and sums available for internal allocation)[537], 2-3 роки

СЗ1.2. Сформувати обмежену (невелику) кількість критеріїв, для обчислення блок-грантів щоб стимулювати ефективність діяльності (Incorporate a small number of output-related criteria into the calculation of the block grant to incentivise performance), 2016-2018 рр.

ІЗ1.2. Взяти участь у діалозі щодо вибору критеріїв (Get engaged in a dialogue on the selection of criteria to ensure fitness for purpose), 2-3 роки

Проблема 2. Встановлення плати за навчання (Setting tuition fees)

СЗ2.1. Надати університетам більше автономії у встановленні плати за навчання, зокрема – для іноземних студентів (Give universities more autonomy to set tuition fees, in particular for international students), 1-2 роки

ІЗ 2.1. Забезпечити відповідне фінансове планування (Undertake related financial planning), 1-2 роки

---

[534] ATHENA. 2016. University Autonomy in Ukraine: Analyses and roadmap. Governance, Funding and Public Policy Development Unit 2012–2015. – URL: https://eua.eu/images/site1/ATHENA/athena-analysis-and-roadmap-for-ukraine.pdf.

[535] Скоріше всього автори мали на увазі планування здійснення видатків відповідно до економічної класифікації видатків бюджету.

[536] Зазначену пропозицію можна тлумачити як зміна одного *інструменту фінансового планування* на інший, який враховую більшу ступінь автономності ЗВО у цьому питанні та запровадження відповідних заходів (механізмів) запровадження цього інструменту.

[537] Коментар МОН: Неможливо запровадити в короткостроковій перспективі через відсутність системи моніторингу якості (критерії діяльності) та проблеми, пов'язані зі збором даних (Not possible in short term due to a lack of quality monitoring system (output criteria) and problems with data collection)

Проблема 3. Незбалансованість джерел доходів університетів та низький рівень доходів з інших джерел (Unbalanced income sources for universities and low level of income from other sources)[538]

С33.1. Запровадити податкові стимули для заохочення підприємницьких інвестицій (Introduce tax incentives to encourage business investment)

І33.1. Підготувати проект керівних принципів для диверсифікації потоків доходів університетів (Draft guidelines for diversifying university income streams)

С33.2. Запровадити стимули для заохочення ЗВО до залучення доходів з інших джерел (наприклад, показник у блок-гранті) (Provide incentives to institutions to attract income from other sources (for example indicator in block grant), 2016-2018

С33.3. Підтримка розвитку персоналу для збільшення спроможності залучення коштів (Support staff development to increase capacity for fundraising), 1-2 роки

І33.3. Набирати або навчати персонал для розвитку потенціалу для цього (Recruit or train staff to develop capacities for this) 1-2 роки

Проблема 4. Відсутність служб комплексного управління фінансами в університетах (Lack of comprehensive financial management services at universities)[539]

С34.1. Виділити цільове фінансування для вдосконалення управління фінансами (Allocate targeted funding to develop more sophisticated financial management functions), 1-2 роки

І34.1. Розробити план переходу для забезпечення цієї функції за рахунок фінансування (Develop transition plan to establish this function with funding), 1-2 роки

Проблема 5. Обмежена можливість університетів управляти власними активами та вирішувати фінансові справи (Restricted ability of universities to manage their own assets and financial affairs)[540]

С35.1. Передати право власності на все майно (Transfer ownership of all property)[541], довготровала перспектива

С35.2. Надати ЗВО право повного контролю оренди та продажу майна, збереження доходів від оренди (Give universities full control over renting and selling property and let universities keep income they get from renting) , довготровала перспектива

С35.3. Забезпечити фінансування розвитку адміністративно-господарського персоналу в управлінні об'єктами (Provide funding for staff development in facility management)[542], довгострокова перспектива

І35.1. Набирати або навчати персонал для розвитку потенціалу фінансового управління (Recruit or train staff to develop capacities for this), 1-2 роки

Зазначена дорожня карта була підкріплена рекомендаціями для запровадження відповідного інструментарію забезпечення фінансової автономії ЗВО:

а) ***на системному рівні*** *(*з метою підтримки програми реформи): 1) Впорядкувати та спростити правила та процедури для університетів: a) правового статусу і законодавства для управління ЗВО; b) зменшення бюрократичних і обмежувальних процедур закупівель; 2) вдосконалення механізму розподілу державного фінансування шляхом: a) усунення постатейної форми бюджетних призначень; b) запровадження сучасної системи обліку витрат з використанням критеріїв кінцевої діяльності (наприклад, отримання ступеня бакалавра/магістра); 3) збільшення обсягів державних інвестицій у ВО, зокрема, для проведення наукових досліджень; 4) надання університетам більшої свободи у встановленні плати за навчання для студентів контрактної форми навчання, зокрема, для іноземних студентів (разом із відповідною системою підтримки студентів); 5) передачу університетам контролю за кадровими структурами та процедурами; 6) встановлення прав власності на майно й оренду без отримання дозволу органу державної влади; 7) стимулювати диверсифікацію джерел доходів і створити у галузі ВО сприятливий клімат для комерційних інвестицій; 8) усунути нагляд органів державної влади за процесом відбору студентів; 9) надати університетам можливість самостійно визначати мову викладання та скоротити обов'язковий зміст навчальних курсів; 10) забезпечити

[538] У наданому переліку пропоновані запровадити два інструменти стимулювання та три заходи щодо забезпечення вирішення проблеми.

[539] Інструмент - цільове фінансування для вдосконалення управління фінансами, механізм реалізації – плін заходів.

[540] Пропоновано два інструменти розширення фінансової автономії ЗВО з передачею прав власності та два заходи з розвитку компетентності персоналу з управління цими правами.

[541] Коментар МОН: Складно реалізувати через проблеми корупції (Difficult due to corruption problems)

[542] Коментар МОН: Високий ризик корупції; можливість реалізації головним чином залежить від прозорості роботи ЗВО та повноважень наглядового органу ЗВО (High risk of corruption; feasibility mainly depends on transparency within HEIs and powers of HEI supervisory body)

підтримку розвитку управлінських кадрів ЗВО з наданням додаткового фінансування; 11) провести оцінку погодженого плану реформування із залученням незалежних міжнародних експертів.

b) ***на інституційному рівні*** (задля забезпечення безпосереднього покращення систем управління самих ЗВО): 1) розвивати потенціал ЗВО та кадровий потенціал: a) підвищити рівень підготовки вищої і середньої керівної ланки; c) розвивати фінансовий менеджмент з урахуванням стратегічних аспектів фінансового планування ЗВО; d) визначити шляхи просування по службі з особливою підтримкою молоді; e) розробити механізм кадрового наставництва та створити сприятливі умови для залучення молодих фахівців в управління та керівництво; 2) запровадити та вдосконалити внутрішні механізми розподілу фінансування; 5) збалансувати централізацію та децентралізацію управління; 6) розвинути співпрацю з іншими закладами освіти для обміну досвідом; 7) скласти конкретний план змін з механізмом оцінки їх успішності.

Фактично проектом ATHENA був сформована достатньо гнучка та зрозуміла дорожня карта, окреслений середньостроковий інструментарій реформ (основна частина заходів була орієнтована на виконання протягом 2016-2018 рр.). На жаль значна частина пропонованих заходів не отримала законодавчу підтримку.

Концепція інституційної автономії ЗВО 4.0 отримала свій розвиток з затвердженням наприкінці 2019 року Формули розподілу видатків державного бюджету на ВО між ЗВО[543] (на підготовку здобувачів ВО за державним замовленням, крім вищих військових навчальних закладів (ЗВО із специфічними умовами навчання), військових навчальних підрозділів ЗВО). Законодавчо необхідність запровадження цього інструменту була встановлена у 2017 році з метою врегулювання питань, пов'язаних із підготовкою проекту Державного бюджету України на 2018 рік[544].

Запровадження цього інструменту має здійснюватися протягом трьох років поетапно: з 01.01.2020 – ЗВО, підпорядкованими МОН (крім Київського національного університету імені Тараса Шевченка); з 01.01.2021 – до ЗВО державної форми власності, що належать до сфери управління інших державних замовників, до сфери управління яких належить більше одного ЗВО, та здійснюють підготовку здобувачів ВО за державним замовленням, а також до Київського національного університету імені Тараса Шевченка, ЗВО приватної форми власності; з 01.01.2022 – до ЗВО державної форми власності незалежно від сфери управління. При цьому на ЗВО, на яких розповсюджувалася дія цього інструменту, дія двох інших інструментів, пов'язаних із здійсненням фінансової діяльності ЗВО була скасована: «Про затвердження нормативів чисельності студентів (курсантів), аспірантів (ад'юнктів), докторантів, здобувачів наукового ступеня кандидата наук, слухачів, інтернів, клінічних ординаторів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах III і IV рівня акредитації та вищих навчальних закладах післядипломної освіти державної форми власності»: постанова Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 № 1134 та Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 346.

Фактично розпочато перший етап запровадження Формули розподілу видатків державного бюджету на ВО між ЗВО, підсумки якого не оприлюднені.

[543] Формула розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту між закладами вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 № 1146 – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1146-2019-%D0%BF#Text

[544] Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України від 07.12.2017 № 2233-VIII – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2233-19#n242

4.7. Інструментарій розширення інституційної автономії ЗВО

Як зазначалось вище, варто відокремлювати інструментарій фінансової автономії ЗВО та інструментарій розширення фінансової автономії ЗВО. Зазначений інструментарій формується та реалізується на практиці за допомогою відповідних інструментів та механізмів, що відносяться до елементів публічного управління. В науковій літературі з публічного управління відповідно до визначення інструментів та механізмів та їх взаємодії є різні підходи, що пов'язані із цілями та завданнями досліджень. Аналогічно відрізняються підходи до їх визначення та використання в законодавчому забезпечення публічної політики. Оскільки, як вище зазначалось, здійснення повноважень щодо публічного управління (зокрема – у сфері ВО) пов'язане із встановленням відповідних прав та обов'язків, загальним для визначення інструменту є висновки щодо необхідності його законодавчого затвердження. На авторський погляд, використання на практиці встановленого відповідно до законодавства інструменту автономного ПУ, потребує розробки та запровадження відповідних механізмів взаємодії суб'єктів та об'єктів ПУ – інститутів, які можуть бути формальними (встановленими законодавчо) та неформальними (встановленими на основі традицій та правил поведінки).

Інструментарій розширення інституційної автономії ЗВО (механізми та інструменти) можна досліджувати, використовуючи відповідні класифікації, що побудовані з різних позицій. Зокрема класифікації можна проводити, виходячи з позицій, що: 1) сама автономія є характеристикою публічного управління між суб'єктом – органом / органами публічної влади та об'єктом – підпорядкованими закладами вищої освіти; 2) розширення автономії є управлінським рішенням щодо зміни функцій управління, яка здійснюється шляхом деконцентрації публічної влади (deconcentration) – зміни прав та обов'язків при передаванні частки їх «зверху – вниз». Зазначене має відбуватися за концепцією «сервісної держави», за якою публічна адміністрація проводить ревізію державних функцій[545] та за її наслідками передає «надлишкові» та мало ефективні функції державного управління.

Класифікацію механізмів та інструментів регулювання меж інституціональної автономії ЗВО на основі використання положень інституційної теорії та Системи національних рахунків 2008 у цій монографії надав Ю. М. Вітренко. За його підходом виділяється шість наступних механізмів:

1) ***інституціоналізації ЗВО***, основним інструментом механізму якого виступає віднесення ЗВО юридичним власником до одного із інституціональних секторів економіки;

2) ***реалізації прав юридичного та економічного власників ЗВО***, основними інструментами якого є встановлення: статусу та затвердження статуту ЗВО; повноважень власників та керівних органів ЗВО;

3) ***стандартизації діяльності ЗВО***, що використовує інструменти ідентифікації ЗВО за ознаками, зокрема: видів його економічної діяльності; продуктів (товарів і послуг), які виробляються; рівнів, галузей знань та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів ВО; професійних стандартів, кваліфікаційних вимог, кваліфікаційних профілів; вимог Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи; видатків державного та місцевих бюджетів на виробництво і надання послуг у сфері вищої освіти (основний вид економічної діяльності ЗВО) та другорядних видів економічної діяльності; стандарти ведення бухгалтерського та статистичного обліків тощо.

4) ***регулювання соціально-трудових відносин учасників діяльності ЗВО***, який використовує інструменти колективного договору; кваліфікаційних вимог до співробітників ЗВО; систем організації їх праці, оплати праці та преміювання;

5) ***фондування та фінансування діяльності ЗВО***, основні інструменти якого включають встановлення порядків: створення, формування та використання коштів цільових фондів; складання фінансового плану (кошторису) та внесення змін до нього; ведення бухгалтерського обліку та складання звітів; ціноутворення на товари і послуги, що виробляються та їх реалізації; здійснення закупівель; залучення кредитів для забезпечення діяльності ЗВО; використання доходу (прибутку);

6) ***вимірювання результатів діяльності ЗВО***, основними інструментами якого мають бути розрахунки та порівняльний аналіз наступних кількісних та вартісних показників за: а) основним видом економічної діяльності, пов'язаних із кількісним складом здобувачів ВО; вартістю та обсягами реалізації послуг у сфері ВО; працевлаштуванням випускників за одержаною кваліфікацією; створеною валовою доданою вартістю; б)

[545] Спроби провести оцінку функцій українських органів державної влади відбувалися в рамках запровадження концепції «електронного урядування», за її результатами було виявлено значну кількість «зайвих» функцій.

другорядними видами економічної діяльності, зокрема кількість та обсяги реалізації послуг: щодо наукового дослідження та експериментального розробляння; видавничих; и готелів і подібних засобів тимчасового розміщення; щодо соціальної допомоги тощо; а також інтегрованої звітності за усіма видами економічної діяльності щодо обсягів реалізації продуктів (товарів і послуг), виробленої валової доданої вартості (як в цілому, так й на одного працівника), доходу (прибутку), не розподіленого на початок періоду та його використання, коштів фонду ендавменту, їх використання та надходжень[546].

Підхід за рівнями ПУ: стратегічне (довгострокове), оперативне (середньострокове) та тактичне (короткострокове) управління ВО.

За визначенням дослідників WB J. Weaver; A.Traveller, стратегічне фінансування ВО дозволяє використовувати різний інструментарій розподілу державних ресурсів, спеціально спрямовані для підтримки однієї або декількох цілей національної політики у сфері ВО. Зазначені механізми включають наступні:

Формула фінансування вхідних показників, орієнтована на кінцеві результати (Input-Oriented Funding Formula) – алгоритм розподілу державного фінансування, орієнтований на використанням вхідних показників або факторів / характеристик діяльності ЗВО (наприклад – чисельність вступників / абітурієнтів).

Формула фінансування вихідних показників, орієнтована на кінцеві результати (Output-Oriented Funding Formula) – алгоритм розподілу державного фінансування з використанням визначених показників або факторів, що дозволяють оцінювати ефективність з урахуванням ресурсів, що залучаються (наприклад, число випускників ЗВО замість числа здобувачів ВО (фінансування вхідних даних).

Угоди або договори о результатах (Performance Contracts) – двосторонні контракти, що заключають за результатами переговорів між урядом та окремим ЗВО, в яких визначаються показники ефективності і фінансові результати, що очікується отримати в результаті. Як різновид виділено *Переговори та / або історично визначені* (Negotiation and/or Historically Determined) *Угоди про виконання / Контракти* (Performance Agreements/Contracts).

Конкурсне фондування (Competitive Funds) – центральні фонди, що виділяються ЗВО на умовах конкурсу на основі наданих пропозицій, спрямованих на досягнення визначеної цілі національної політики або пріоритету.

Центри передового досвіду (Centers of Excellence) – фінансування, що надається деяким ЗВО або суб-інституційним одиницям для розвитку «передового досвіду» в певній області (наприклад, передового досвіду в конкретних галузях досліджень, високих стандартів с урахуванням досвіду іноземних закладів, передового досвіду в області викладання тощо) – т.з. *схеми досконалості* Excellence Schemes).

Інші альтернативи (Other Alternatives)[547].

Функціональний підхід. Класифікація, ґрунтована на функціональному уявленні системи публічного управління. Ця класифікація пропонована автором з позицій теорії та практики публічного управління у сфері ВО[548]. Класифікація інструментарію управління інституційною автономією ЗВО побудована на уявленні синергії двох основних функцій публічного управління: 1) регулювання діяльності ЗВО органами державної влади, відповідальними за здійснення державної регуляторної політики та 2) керівництва (менеджменту) перспективною та поточною діяльністю ЗВО засновниками (для ЗВО державної та комунальної форми власності – відповідними уповноваженими органами державної влади). Автором було розглянуто гіпотезу, що часто запровадження нового інструментарію регуляторної політики щодо діяльності ЗВО, потребує додаткового ресурсного забезпечення (зокрема – інституційних трансакційних витрат) та обмежують автономні права ЗВО (університетська автономія) та персоналу ЗВО (академічні свободи). Пропоноване

---

[546] Див.: Вітренко, Ю. Розділ 1. Теоретичні засади економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах сучасної ринкової економіки // Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України : монографія / О. Базелюк, Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І.Жиляєв, В. Ковтунець, С. Мельник; за ред. Ю. Вітренка. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2020.

[547] Weaver, Jason Allen; Traveller, Andrew Gary. 2016. Investing strategically in higher education : aligning public funding with policy objectives. Washington, DC: World Bank. – URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/181401488909519414/pdf/107097-PN-P157679-OUO-9-PWBPOLICYNOTEInvestingStrategicallyinHigherEducation.pdf

[548] Жиляєв І. Розділ 4. Механізми та інструменти розширення фінансової автономії закладів вищої освіти (аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду) // Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти: аналітичні матеріали у двох частинах / Ю.Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, І. Жиляєв, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтунця. – Київ: Прінтеко, 2020. – 336 с . – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2021/02/Analiz_dosvidu_fin-avtonomii_zVO_ch1-2_analit_IVO-2020-336p_avtors-kolektiv.pdf

виділити відповідні групи інструментів регуляторної політики: 1) ліміти і квоти, 2) норми, 3) нормативи, 4) стандарти, кодекси усталеної практики, технічні умови тощо. За цим підходом проведено аналіз впливу інструментарію регуляторної політики на інституційну автономію ЗВО[549].

Підхід за видами економічної діяльності. Установи та організації, які функціонують у сфері ВО (зокрема – ЗВО) є зазвичай багатопрофільними інституційними одиницями, які здійснюють декілька видів економічної діяльності. Віднесення цих інституційних одиниць до сфери ВО здійснюється за визнанням економічної діяльності з надання послуг у сфері ВО основним видом. Окрім того, обов'язковим видом економічної діяльності для ЗВО (окрім коледжів) є надання послуг у сфері наукової діяльності та розробок. При цьому ЗВО здійснюють економічну діяльність з надання другорядних послуг: видавницької діяльності, харчування тощо. Саме тому, виходячи з зазначеного підходу, можна групувати ЗВО за різними повноваженнями із здійснення відповідних видів економічної діяльності.

Елементний підхід. Класичним є підхід EAU до розгляду інституційної автономії ЗВО (зокрема – фінансової) в розрізі окремих елементів. Для класифікації фінансової автономії європейських університетів пропоноване 7 елементів (індикаторів): IFA1 «Термін державного фінансування (Length of public funding)»; IFA2 «Тип державного фінансування (Type of public funding)»; IFA3 «Можливість утримувати надлишкові кошти (Ability to keep surplus)»; IFA4 «Можливість позичати кошти (Ability to borrow money)»; IFA5 «Можливість володіти будівлями (Ability to own buildings)»; IFA6 «Можливість встановлювати плату за навчання студентам країн ЄС (Ability to charge tuition fees EU students)»; IFA7 «Можливість встановлювати плату за навчання студентам країн – не членів ЄС (Ability to charge tuition fees non EU student)»[550]. Безперечно, що зазначені елементи фінансової автономії вимагають застосування різного інструментарію публічного управління.

Управління розширенням фінансової автономії зазвичай розділяється на дві основні складові: 1) законодавче формування самого конкретного інструменту фінансової автономії та 2) механізми застосування інструментарію його впровадження (реалізації), пов'язаного із реорганізацією системи ПУ ЗВО, зокрема – академічним персоналом[551].

Технологічний підхід. Сама деконцентрація функцій публічного управління може здійснюватися за чотирма технологіями: 1) делегулювання (delegation); 2) співрегулювання (co-regulation); 3) саморегулювання (self-regulation); 4) квазі-регулювання (quasi-regulation).

Про дерегулювання ведеться мова в багатьох нормативно-правових актах в різних змістах. Під ***дерегулюванням*** слід розуміти сукупність спрямованих на зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва заходів, які включають: спрощення порядку створення, реєстрації та ліквідації суб'єктів підприємницької діяльності; скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню та патентуванню, вимагають одержання сертифікатів та будь-яких інших дозволів на здійснення підприємницької діяльності; лімітування перевірок та контролю за діяльністю суб'єктів підприємництва; спрощення процедури митного оформлення вантажів при здійсненні експортно-імпортних операцій; забезпечення послідовності та стабільності нормативно-правового регулювання підприємницької діяльності[552].

Співрегулювання є перспективним напрямом реформи публічного управління, який дозволяє активізувати інститути громадянського суспільства, перш за все інститути недержавного сектору, включити їх як у законодавчу, так й безпосередньо в управлінську діяльність. Яскравим прикладом є створення при органах державної влади різних громадських організацій, які виконують у першу чергу консультативно-дорадчі функції. Так, наприклад, саморегулівні організації у сфері землеустрою здійснюють зокрема такі повноваження з громадського регулювання землеустрою: визначення правил підприємницької та

[549] Там само.
[550] Там само.
[551] Більш детально – наступному параграфі з розгляду пропозицій EAU з розширення інституційної автономії ЗВО.
[552] Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності : Указ Президента України від 03.02.1998 № 79/98 – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79/98/ed20040525/find?text=%E4%E5%F0%E5%E3%F3%EB%FE%E2%E0%ED%ED%FF%EC#Text

професійної діяльності, обов'язкових для виконання всіма членами таких організацій, а також передбачення механізму відшкодування збитків, завданих споживачам внаслідок надання членами саморегулівної організації товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості; контроль за виконанням положень нормативно-правових актів, норм і правил у сфері землеустрою, забезпеченням належної якості документації із землеустрою, яка складається сертифікованими інженерами-землевпорядниками - її членами; участь у розробленні нормативно-правових актів з проведення землеустрою; участь у професійній підготовці та сертифікації інженерів-землевпорядників тощо[553]. Статтею 12 Закону України «Про вищу освіту» визнається, що управління у сфері вищої освіти у межах своїх повноважень здійснюється: Національною академією наук України та національними галузевими академіями наук (п. 5 частини 1)[554] та органами громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки (п. 7 частини 1)[555]. Окрім того, Національна академія наук України виконує функції спів регулювання у законотворчій діяльності та «як вища наукова самоврядна організація України здійснює незалежну наукову оцінку проектів стратегічних, прогнозних та програмних документів (доктрин, концепцій, стратегій тощо), а також за дорученням Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та/або з власної ініціативи розробляє пропозиції щодо засад державної наукової і науково-технічної політики, прогнози, інформаційно-аналітичні матеріали, пропозиції, рекомендації щодо суспільно-політичного, соціально-економічного, науково-технічного, інноваційного та гуманітарного розвитку держави, здійснює наукову експертизу проектів законів, державних рішень і програм»[556]. Van Gestel R. зазначаючи, що спів регулювання є одним з елементів системи взаємодії саморегуляції і державного регулювання, при якому держава рамковими нормативно-правовими актами визначає форми свого впливу на конкретний сектор економіки, схвалює механізм державного контролю при негараздах системи саморегуляції. Відбувається сертифікація організацій, уповноважених схвалювати та впроваджувати на комерційній основі професійні стандарти, які можуть конкурувати між собою[557].

Саморегулювання. Прикладами запровадження саморегулювання є створення як систем саморегулювання, так й безпосередньо саморегулівних організацій. Система саморегулювання оптового ринку електричної енергії (ОРЕ) — саморегулювання діяльності суб'єктів ОРЕ з метою досягнення балансу комерційних інтересів через загальні збори членів ОРЕ, раду ОРЕ, аудитора ОРЕ, арбітражну комісію[558]. Саморегулівна організація — неприбуткове об'єднання фінансових установ, створене з метою захисту інтересів своїх членів та інших учасників ринків фінансових послуг та якому делегуються відповідними державними органами, що здійснюють регулювання ринків фінансових послуг, повноваження щодо розроблення і впровадження правил поведінки на ринках фінансових послуг та/або сертифікації фахівців ринку фінансових послуг. Законами України з питань регулювання ринків фінансових послуг можуть бути передбачені додаткові повноваження, які можуть делегуватися саморегулівним організаціям[559]. Саморегулівна організація професійних учасників фондового ринку – неприбуткове об'єднання учасників фондового ринку, що провадять професійну діяльність на фондовому ринку з торгівлі цінними паперами, управління активами інституційних інвесторів, депозитарну діяльність, крім депозитаріїв, утворене відповідно до критеріїв та вимог, установлених Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку[560].

[553] Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 № 858-IV (Редакція від 01.12.2020) – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text

[554] Національна академія наук України є вищою науковою самоврядною організацією України. Національна академія наук України заснована на державній власності і є державною організацією, створеною як неприбуткова державна бюджетна установа. Див.: Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII (Редакція від 16.10.2020) – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text

[555] Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 № 1556-VII (Редакція від 25.09.2020) – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text

[556] Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII (Редакція від 16.10.2020) – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text

[557] Van Gestel R. (2005) Self-Regulation and Environmental Law. Electronic Journal of Comparative Law, vol. 9, no 1, p. 1–25. – URL: https://www.ejcl.org/91/art91-4.PDF

[558] Концепція функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2002 № 1789. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-2002-%D0%BF#Text

[559] Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 № 2664-III (Редакція від 04.10.2020). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14#Text

[560] Положення про об'єднання професійних учасників фондового ринку : Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27.12.2012 № 1925. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0182-13#Text

Квазі-регулювання. Петров М.П. пропонує ввести квазі-регулювання, розуміючи під ним своєрідний аутсорсінг регуляторних функцій: «державне регулювання суспільних відносин не через органи влади, а за допомогою делегування приватним особам публічних повноважень, що дозволяють здійснювати регулюючий вплив з одночасним залишенням більшій мірі самостійності, але за умови державного контролю за їх діями»[561]. Одним з суб'єктів квазі-регулювання він вважає квазі-державні об'єднання, що здійснюють особливий рід публічної діяльності з управління підприємствами та установами приватного та публічного секторів у вигляді територіальних органів зі спеціальним статусом – інноваційних кластерів. Інноваційні кластери означає структури або організовані групи незалежних сторін (наприклад, інноваційні стартапи, малі, середні та великі підприємства, а також науково-дослідні організації та організації, що займаються поширенням знань, некомерційні організації та інші пов'язані з ними суб'єкти господарської діяльності), призначені для стимулювання інноваційної діяльності шляхом заохочення спільного використання об'єктів та обміну знаннями та професійним досвідом, а також ефективного сприяння передачі знань, налагодженню зв'язків, поширенню інформації та співпраці між підприємствами та іншими організаціями, що входять до кластера[562]. Австралійська комісія з реформи права вважає ознакою квазі-регулювання урядовий вплив на політику підприємств та організацій за відсутності явного державного регулювання[563].

Фактично інструментарій публічного управління у сфері ЗВО та інструментарій розширення автономії ЗВО формується відповідно від цілей публічної політики, його реалізація залежить від історії, стану та перспектив розвитку екосистеми ВО, застосованих практик та досвіду ПУ країни.

[561] Петров М.П. Совершенствование методов административно-правового регулирования инновационной деятельности. Актуальные проблемы российского права. 2016. № 10. С. 54-62. – URL:https://doi.org/10.17803/1994-1471.2016.71.10.054-062

[562] Рамковий документ щодо державної допомоги на наукові дослідження, технічний розвиток та провадження інноваційної діяльності : Європейська Комісія. Міжнародний документ від 27.06.2014 2014/С 198/01. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_006-14/ed20140627#n63

[563] Codes and Co-regulation. 2011. – URL: https://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/11_codes_and_co-regulation.pdf

Висновки та рекомендації

1. Національна сфера ВО гостро відчуває брак послідовної політики з публічного управління діяльністю ЗВО на засадах їх інституційної автономії, інтегрованою в єдину систему з бюджетною, фінансовою, митною, регуляторною та іншими державними політиками, відповідного інструментарію здійснення завдань інституційної автономії ЗВО, зокрема – фінансової.

Завдання розширення інституційної автономії ЗВО варто реалізовувати в загальному контексті вдосконалення системи публічного управління як в цілому, так й, зокрема – у сфері ВО. Зазначене завдання має встановлювати чітку мету зміни системи ПУ. На наш погляд, розширення фінансової автономії ЗВО має вирішувати у першу чергу цілі підвищення ефективності поточної та перспективної діяльності ЗВО.

2. Сучасний інструментарій управління фінансовими ресурсами ЗВО являє собою набір окремих мало пов'язаних елементів по горизонталі з управління іншими ресурсами ЗВО, та по вертикалі – на різних рівнях ієрархії ПУ ВО. Відсутність науково обґрунтованої методології ПУ публічними ресурсами ЗВО (зокрема - фінансовими) не дозволяє: а) здійснювати науково і економічно обґрунтовану політику в сфері надання послуг у сфері ВО; встановлювати взаємовигідні ціни на послуги у сфері ВО з урахуванням їх собівартості і прибутковості; брати до уваги кон'юнктуру на ринку послуг у сфері ВО; проводити зважену кадрову політику на основі прогресивних методів стимулювання праці, мотивуючих науково-педагогічний и допоміжній персонал до зростання продуктивності праці; використовувати при організації діяльності ЗВО прогресивні технології фінансування послуг у сфері ВО, що дозволяють забезпечити необхідну конкурентоспроможність ЗВО.

3. Внутрішнє та зовнішнє середовище ЗВО нестабільне, неоднорідне, схильне до змін, що формує сукупність ризиків. Систему управління фінансовими ресурсами ЗВО можна віднести до великомасштабних систем, отже, є проблемним і потребує адекватних методів і засобів її вирішення.

4. Нарікання на низький загальний рівень результативності / ефективності вітчизняного державного фінансування ВО посилює уявлення про незадовільну продуктивність системи ВО. Проблеми публічного фінансування ЗВО негативно впливають на якість надання послуг у сфері ВО, всю сукупність програм та проектів, пропонованих системою ВО і ефективність державних витрат.

Варто відзначити основні риси розробки стратегічних політичних рішень країни для розвитку системи ВО, які формують всі аспекти її продуктивності: малоефективний розподіл державних витрат, вплив спадщини централізованого планування на продуктивність ЗВО, збільшення активності органів державної влади на деталізоване поточне управління ЗВО, що надає значні перепони реалізації завдань їх автономії, а також дефіцит інформації, що утруднює формування та реалізацію конкретних політичних рішень і підзвітності на основі фактичних даних.

Спадщина централізованого планування і управління є значною проблемою. Занадто багато ЗВО знаходиться під впливом жорсткого централізованого управління і контролю, який заважає (не стимулює) ефективності та відповідальності, знижує продуктивність і перешкоджає здатності ЗВО в повній мірі задовольняти потреби здобувачів ВО або ринку праці. Це ускладнює можливість ЗВО підвищувати стандарти, а також розвивати високу якість навчання і наукових досліджень, тому що вони не мають інституційної автономії, яка могла б привести до даних поліпшень.

Державні витрати слабо орієнтовані на інтереси здобувачів освіти і ЗВО. Неефективний розподіл державних витрат викликає занепокоєння з різних причин. Деякі напрямки державних витрат споживають ресурси, але недостатньо допомагають країні досягти своїх політичних цілей.

5. Важливою є тенденція посилення регуляторного впливу органів державної влади на економічну діяльність ЗВО, їх працівників, насамперед – науково-педагогічний персонал. Зазначене безпосередньо впливає на здійснення економічної діяльності ЗНО, змінюючи університетське управління, стимулюючи опортуністичну поведінку. Тобто збільшення кількості регуляторних НПА, яке відбувається протягом останнього десятиліття, на фоні зменшення об’ємних показників НСВОУ, безпосередньо впливає на інституційну автономію ЗВО (зокрема – фінансову).

Сучасний рівень управління та регулювання економічної діяльності ЗВО в значній мірі перешкоджає розвитку їх гнучкості і відповідальності; недостатність їх інституційної автономії перешкоджає розвитку креативності, ініціативності та відповідальності на рівні структурних підрозділів – факультетів, кафедр тощо; організаційна автономія ЗВО є слабкою; а регулювання державного і приватного сегментів ВО є надмірним, відчувається брак стратегічної диференціації, яка повинна формувати відмінні ролі цих двох секторів ВО.

Необхідно прискорити перегляд основ формування та реалізації державної регуляторної політики в сфері ВО: патерналістське державне регулювання має змінитися стимулюванням конкурентно-ринкових форм діяльності. Для цього доцільно: по-перше проаналізувати основні завдання з реформування національної системи ВО України, ризики та загрози та, застосовуючи сучасний глобальний та національний досвід проведення ефективних реформ, підготувати відповідну довгострокову національну стратегію розвитку системи ВО України (та супутні пов'язані стратегічні документи); по-друге провести аналіз існуючої бази нормативно-правового регулювання економічних відносин у сфері ВО – у першу чергу – результативності та ефективності відповідних інструментів; по-третє, запропонувати та запровадити заходи із оптимізації системи надмірної та суперечливої нормативно-правового регулювання економічної діяльності ЗВО з відміною норм, що заважають розвитку національної системи ВО, переорієнтацією на запровадження регуляторних норм стимулюючого та мотивуючого спрямування.

6. Існуючий організаційно-економічний механізм ПУ сферою ВО і її структурними складовими недостатньо адаптований до реальних ринкових умов, що знижує ефективність системи в цілому. Ситуація, що склалася, обумовлює необхідність пошуку нових джерел фінансування, внутрішніх резервів ВО, прийняття нестандартних управлінських рішень керівниками органів і установ. Тому обґрунтування нових форм і методів удосконалення організаційно-економічних і управлінських відносин в системі ВО є актуальною проблемою.

7. Проведений аналіз теоретичних підходів і основних понять, що використовуються в управлінні ЗВО, дозволяє зробити висновок про необхідність розробки методологічного апарату управління ЗВО всіх форм власності з урахуванням особливостей їхніх статусів.

8. Аналіз особливостей фінансування послуг у сфері ВО за рахунок коштів бюджету і ресурсів населення показав, що для нормального функціонування ЗВО цих джерел мало, тому що ціни враховують витрати ЗВО тільки на безпосереднє надання послуг, залишаючи невідшкодованого такі витрати, як витрати на придбання обладнання, амортизаційні відрахування, капітальний ремонт активів, накладні видатки. Надходжень з бюджету замало для покриття цих потреб ЗВО. Доводиться шукати додаткові джерела фінансування, зокрема, надавати послуги у сфері ВО на платній основі, створювати дієві та ефективні механізми контролю якості надання послуг з боку їх споживачів.

9. Нормативно-правова основа надання платних послуг у сфері ВО є у певному ступені сформованою. ЗВО мають деяку самостійність у формуванні та затвердженні цін на платні послуги у сфері ВО, у виборі варіантів і форм їх надання населенню. Однак, стан сучасної системи управління публічними ресурсами ЗВО (зокрема – фінансовими) дозволяє зробити висновок, що в практичній діяльності слабо реалізується їх економічний потенціал, національний ринок послуг ВО мало розвинений.

10. Як показав досвід ряду країн, ідеальних систем фінансування ЗВО не існує в принципі. Те, що підходить для однієї країни, може бути не може бути застосовано для інших в силу особливостей соціально-економічного розвитку, історичного досвіду та впливу політичних чинників. Надмірна політична сконцентрованість на швидкому залученні іноземних практик управління ЗВО начастую демонструє приклади їх негативного застосування. Зазначене вимагає детального аналізу можливостей імплементації інструментарію інших країн у незмінному вигляді у вітчизняній практиці.

Список використаних джерел

1. Aghion, P. et al. (2008), Higher Aspirations: an agenda for reforming European universities, Bruegel Blueprint Series, Volume V, Belgium, 2008 P. 5. URL: https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/BPJULY2008University.pdf
2. ATHENA (2016). University Autonomy in Ukraine: Analyses and roadmap. Governance, Funding and Public Policy Development Unit 2012–2015. URL: https://eua.eu/images/site1/ATHENA/athena-analysis-and-roadmap-for-ukraine.pdf
3. Bloch R., Kreckel R., Mitterle A., Stock M. (2017). Stratification through internationality in German higher education. In: C. Maxwell, U. Deppe, H.-H. Krüger, W. Helsper (eds.), Elite education and internationalization: From the early years to higher education, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 257–278. DOI: 10.1007/978-3-319-59966-3
4. Carnegie Classification of Institutions of Higher Education URL: https://carnegieclassifications.iu.edu/index.php
5. Center for Postsecondary Research Indiana University School of Education (2018), Update Facts & Figures. URL: https://carnegieclassifications.iu.edu/downloads/CCIHE2018-FactsFigures.pdf
6. Esterman, T., T. Nokkala and M. Steinel (2011), University Autonomy in Europe II - The scorecard, European University Association. URL: https://www.eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20ii%20-%20the%20scorecard.pdf
7. Estermann, T. & Bennetot Pruvot, E. (2011), Financially Sustainable Universities II: European universities diversifying income streams, EUA, Brussels, 2011. URL: https://www.eua.eu/downloads/publications/financially%20sustainable%20universities%20ii%20-%20european%20universities%20diversifying%20income%20streams.pdf
8. European classification of higher education institutions. URL: http://www.u-map.eu/
9. Frans van Vught and Don F. Westerheijden (2010), Multidimensional ranking: a new transparency tool for higher education and research, Higher Education Management and Policy, Vol. 22/3, DOI:https://dx.doi.org/10.1787/hemp-v22-3-en
10. Gresham, James; Ambasz, Diego. (2019), Ukraine - Resume Flagship Report : Overview (Ukrainian). Washington, D.C. : World Bank Group. URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/790931568661644788/Overview
11. Krüger H. H. (2012), Mechanismen der Elitebildung im deutschen Bildungssystem Ausgangslage, Theoriedisk urse, Forschungsstand / H. H. Krüger, W. Helsper, R. Sackmann [et. al]. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 2012, no. 15 (2), S. 327–343. DOI: 10.1007/s11618-012-0271-2
12. Lee S. J., Müller L. (2019), Institutional stratification and its effects on wages of higher education graduates in Germany and South Korea. European Journal of Higher Education, 2019, no. 9 (4), pp. 433–451. DOI: 10.1080/21568235.2019.1666290
13. Locke, W. (2021). «Futurology» and Higher Education in the Post-COVID-19 Environment. e International Higher Education. 2021. № 5. P. 8. URL: https://www.internationalhighereducation.net/api-v1/article/!/action/getPdfOfArticle/articleID/3127/productID/29/filename/article-id-3127.pdf
14. Münch R., Schäfer L. O. (2014), Rankings, diversity and the power of renewal in science: A comparison between Germany, the UK and the US. European Journal of Education, 2014, no. 49 (1), pp. 60–76. DOI: 10.1111/ejed.12065
15. OECD (2008), Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1 and Volume 2, OECD Reviews of Tertiary Education, OECD Publishing, Paris. URL: https://dx.doi.org/10.1787/9789264046535-en
16. OECD (2018), OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics 2018: Concepts, Standards, Definitions and Classifications, OECD Publishing, Paris. URL: https://doi.org/10.1787/9789264304444-en
17. OECD (2019), Benchmarking Higher Education System Performance, OECD Publishing, Paris. URL: https://doi.org/10.1787/be5514d7-en
18. OECD (2019), Education at a Glance 2019: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. URL: https://dx.doi.org/10.1787/f8d7880d-en

19. OECD (2019), Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future. Paris: OECD Publishing, 2019. URL: https://www.oecd.org/innovation/measuring-the-digital-transformation-9789264311992-en.htm
20. OECD (2020), Resourcing Higher Education: Challenges, Choices and Consequences, Higher Education, OECD Publishing, Paris. URL: https://doi.org/10.1787/735e1f44-en
21. OECD (2020), The allocation of public funding to higher education institutions, in Resourcing Higher Education: Challenges, Choices and Consequences, OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/e1f2d1b5-en
22. Philippe Aghion, Mathias Dewatripont, Caroline M. Hoxby, Andreu Mas-Colell, André Sapir (2009). The Governance and Performance of Research Universities:Evidence from Europe and the U.S. NBER Working Paper No. 14851 April 2009 – URL: https://www.nber.org/papers/w14851.pdf
23. Pruvot, E. and T. Estermann (2017), University Autonomy in Europe III: The Scorecard, EUA. URL: https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20the%20scorecard%202017.pdf
24. Pruvot, E., A. Claeys-Kulik and T. Estermann (2015), Define thematic report: Performance-based funding of universities in Europe. URL: https://www.voced.edu.au/content/ngv:70169
25. Reichert, S. & Tauch, C. (2005), Trends IV: European Universities Implementing Bologna, EUA, Brussels, 2005. P. 7. URL: https://eua.eu/downloads/publications/trends%20iv%20european%20universities%20implementing%20bologna.pdf
26. Reimer D., Pollak R. (2010), Educational expansion and its consequences for vertical and horizontal inequalities in access to higher education in West Germany. European Sociological Review, 2010, no. 26 (4), pp. 415–430. DOI: 10.1093/esr/jcp029
27. Stiglitz J. Towards A. (2018), Broader View of Competition Policy // Competition Policy for the New Era: Insights from the BRICS Countries / eds. Tembinkosi Bonakele, Eleanor Fox, Liberty Mncube. Oxford University Press, 2018. URL: https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/d8-ztw4-qf76
28. Sursock, A. & Smidt, H. (2010), Trends 2010: A decade of change in European higher education, EUA, Brussels, 2010. URL: https://eua.eu/downloads/publications/trends%202010%20a%20decade%20of%20change%20in%20european%20higher%20education.pdf
29. Triventi M. (2013), The role of higher education stratification in the reproduction of social inequality in the labor market. Research in Social Stratification and Mobility, 2013, no. 32 (1), pp. 45–63. DOI: 10.1016/j.rssm.2013.01.003
30. UNCTAD Trade and Development Report 2017. UN, New York and Geneva. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2017_en.pdf
31. Weaver, Jason Allen; Traveller, Andrew Gary (2016), Investing strategically in higher education : aligning public funding with policy objectives. Washington, DC: World Bank. URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/181401488909519414/pdf/107097-PN-P157679-OUO-9-PWBPOLICYNOTEInvestingStrategicallyinHigherEducation.pdf
32. WEF (2018). Our Shared Digital Future Building an Inclusive, Trustworthy and Sustainable Digital Society. World Economic Forum. 2018. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Our_Shared_Digital_Future_Report_2018.pdf
33. WEF (2018). The Global Competitiveness Report 2018. World Economic Forum. 2018. URL: http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf
34. World Bank (1997). World Development Report 1997 : The State in a Changing World. New York: Oxford University Press. URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980
35. World Bank (2018). World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise. Washington, DC: World Bank. URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28340
36. World Bank (2019), Дослідження сфери освіти в Україні. До більшої результативності, справедливості та ефективності (Резюме 3). Огляд. URL: http://documents1.worldbank.org/curated/en/790931568661644788/pdf/Overview.pdf
37. World Bank (2019). Ensuring Quality to Gain Access to Global Markets: A Reform Toolkit // Handbook. World Bank, 2019. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1372-6

38. World Bank (2020), The Human Capital Index 2020 Update : Human Capital in the Time of COVID-19. World Bank, Washington, DC. URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432
39. World Bank (2020). "COVID-19 and Human Capital" Europe and Central Asia Economic Update (Fall), Washington, DC: World Bank. Doi: 10.1596/978-1-4648-1643-7. URL: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34518/9781464816437.pdf?sequence=4&isAllowed=y
40. Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горецька Т.О., Дем'яненко Н.М., Калашнікова С.А., Коваленко О.М., Луговий В.І., Сич О., Слюсаренко О.М., Таланова Ж.В., Ткаченко В.П. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. – 192 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Avtonomiya-ta-vryaduv-VO_monogr_IVO-2015-192p_avtors-kolektiv.pdf
41. Альтбах, Филип Дж. Массовизация высшего образования и глобальная экономика знаний: тянущиеся противоречия. Международное высшее образование. 2015. №80 С. 9. URL: https://5top100.ru/upload/iblock/29a/whe_07_view.pdf
42. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. К.: НІСД. 2020. С. 38-39. URL: https://niss.gov.ua/news/novini-nisd/eksperti-nisd-pidgotuvali-analitichnu-dopovid-do-schorichnogo-poslannya-prezidenta
43. Верденхофа О., Каленюк І., Цимбал Л. Параметри та моделі автономії університетів. Міжнародна економічна політика. 2018. № 1 (28). С. 109-127. URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/26271/2018_5_Tsymbal.pdf?sequence=1&isAllowed=y
44. Вітренко Ю.М. Державне фінансування закладів вищої освіти України як суб'єктів сучасної ринкової економіки. Фінанси України. 2019. № 10. С. 102-123. – URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_19_10_102_uk.pdf
45. Вітренко, Ю. Розділ 1. Теоретичні засади економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах сучасної ринкової економіки // Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України : монографія / О. Базелюк, Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І.Жиляєв, В. Ковтунець, С. Мельник; за ред. Ю. Вітренка. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2020.
46. Державна цільова науково-технічна та соціальна програма «Наука в університетах» на 2008-2012 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 № 1155 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-2007-p
47. Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23.11.2018 № 2629-VIII (Редакція від 13.12.2019) URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19#Text
48. Державний бюджет України на 2020 рік : Закон України від 14.11.2019 № 294-IX (Редакція від 10.12.2020) URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text
49. Державний бюджет України на 2021 рік : Закон України від 15.12.2020 № 1082-IX (Редакція від 31.01.2021) URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text
50. Деякі питання надання вищим навчальним закладам статусу самоврядного (автономного) дослідницького національного університету : постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2010 № 76. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-2010-п
51. Жиляєв І. Розділ 4. Механізми та інструменти розширення фінансової автономії закладів вищої освіти (аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду) // Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти: аналітичні матеріали у двох частинах / Ю.Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, І. Жиляєв, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтунця. – Київ: Прінтеко, 2020. – 336 с. URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2021/02/Analiz_dosvidu_fin-avtonomii_zVO_ch1-2_analit_IVO-2020-336p_avtors-kolektiv.pdf
52. Кампанте Ф., Чор Д. Почему арабский мир оказался на пороге революции? Школьное образование, экономические возможности и «арабская весна» // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 73-93.
53. Ковтунець В. Методологічні основи економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах ринкової економіки // Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України : монографія / О. Базелюк, Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І.Жиляєв, В. Ковтунець, С. Мельник; за ред. Ю. Вітренка. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2020.
54. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-вр (Редакція від 01.01.2020) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

55. Концепція Державної цільової програми «Наука в університетах» на 2008-2012 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 548-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-2007-р

56. Концепція реформування державної політики в інноваційній сфері : розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.09.2012 № 691-р https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2012-р#n9

57. Кумбс Ф.Г. Кризис образования в современном мире. Системный анализ. М.: Прогресс, 1970. – 261 с.

58. Методика проведення Державною фінансовою інспекцією України, її територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання: Наказ Міністерства фінансів України від 26.06.2014 № 728 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0826-14#Text

59. Методичні рекомендації щодо організації процесу формування управлінської звітності в банках України : Постанова Національного банку України від 06.09.2007 № 324 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0324500-07#Text

60. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: Международный опыт. М. Из-во «Весь Мир». 2003. С. 35–41. URL: http://documents1.worldbank.org/curated/en/273151468024664202/pdf/275820RUSSIAN0517777102751901PUBLIC1.pdf

61. Переосмысливая образование. Образование как всеобщее благо? Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. Paris : Юнеско, 2015. С. 55. URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232555_rus?fbclid=IwAR0NnTtJvs_gjDj9PLELzq-lzKfnY5Gtw3y6xn00MCKY7H-O8UCsDaCV0Tg

62. Питання Київського національного університету імені Тараса Шевченка : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 795. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2009-%D0%BF#TextПитання Львівського національного університету імені Івана Франка : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 797. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2009-%D0%BF#Text
Питання Національного гірничого університету : постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2009 № 1013. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-2010-п

63. План заходів з реалізації Концепції реформування державної політики в інноваційній сфері на 2015-2019 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.06.2015 № 575-р https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/575-2015-р

64. Положення про дослідницький університет : постанова Кабінету Міністрів України від 17.02.2010 № 163 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/163-2010-п

65. Положення про Міністерство освіти і науки України : постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630 (Редакція від 08.07.2020). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#n8

66. Порядок формування тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 11 січня 2018 р. № 13 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/13-2018-%D0%BF#Text

67. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI (Редакція від 29.11.2020) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text

68. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII (Редакція від 25.09.2020). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18

69. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України від 07.12.2017 № 2233-VIII https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2233-19#n242

70. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти : Закон України від 18.12.2019 № 392-IX https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-20#Text

71. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти : Закон України від 18.12.2019 № 392-IX https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-20#Text

72. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

73. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

74. Про доповнення додатка до постанови Кабінету Міністрів України від 03.02.2010 № 76 : постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2010 р. № 277. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/277-2010-п

75. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII (Редакція від 01.01.2021) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text

76. Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності : Указ Президента України від 03.02.1998 № 79/98 . URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79/98/ed20040525/find?text=%E4%E5%F0%E5%E3%F3%EB%FE%E2%E0%ED%ED%FF%EC#Text

77. Робоча сила України 2019. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 194 с. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/07/zb_r_s_2019.pdf

78. Сайт Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. URL: https://naqa.gov.ua/

79. Словник іншомовних слів. Укл. Л.О. Пустовіт та ін. К.: Довіра. 2000

80. Статут Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 244 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 № 761) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2019-%D0%BF#Text

81. Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 526-р https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-р

82. Формула розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту між закладами вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 № 1146 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1146-2019-%D0%BF#Text

83. Хэйзелкорн, Эллен. Устойчивость и доступность высшего образования: есть ли какое-то чудодейственное средство? Международное высшее образование. 2015. №80 С. 13. URL: https://5top100.ru/upload/iblock/29a/whe_07_view.pdf

84. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова ред..) та ін. Т. 5: П – С. – К.: «Укр. енцикл.», 2003. – 736 с.

Сергій Мельник,
кандидат економічних наук, доцент,
Заслужений економіст України,
провідний науковий співробітник
відділу економіки вищої освіти,
Інститут вищої освіти НАПН України
https://orcid.org/0000-0002-5724-2428

Анотація

В останнє десятиріччя як в Україні, так і за її межами, суттєво зросла увага до вивчення питань з формування університетів як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій.

Зважаючи на досить широкий аспект питання формування закладів вищої освіти (ЗВО) як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій у цьому розділі представлені такі складники:

- ефективне регулювання соціально-трудових відносин в ЗВО;

- прогнозування потреби у фахівцях у професійно-кваліфікаційному та регіонально-галузевому розрізах;

- актуалізація показників та підходів щодо формування, розміщення та виконання державного замовлення на підготовку ЗВО кадрів;

- оновлення номенклатури професій та посад педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників відповідно до змісту, напрямків та термінів реформування/модернізації вищої освіти;

- застосування нових підходів до розроблення стандартів освіти, професійних стандартів та інструментів оцінювання кваліфікацій, зокрема професійних.

Ключові слова: галузева рамка кваліфікацій та тарифна сітка оплати праці для освітньої сфери. заклади вищої освіти, педагогічні, науково-педагогічні та наукові працівники, прогнозування потреби у підготовці фахівців, регулювання соціально-трудових відносин, університети.

5.1. Аналіз останніх вітчизняних досліджень із проблем соціально-трудових відносин у закладах вищої освіти як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій

Серед вітчизняних дослідників виділимо наукові роботи О. Верденхофа [564], Ю. Вітренка [565], І. Каленюк [566], О. Романовського [567], Г. Хоружого [568], Н. Шевченко [569], Л. Цимбал [570] та багатьох інших, у яких знайшли відображення питання формування у закладах вищої освіти організаційної/інституціональної та фінансової автономії. Разом з цим, теоретико-методологічні засади формування у вітчизняних університетах кадрової автономії висвітлюватися основним чином авторами цієї монографії [571], [572], [573]. Велика увага піднятим проблемам приділяється зарубіжними науковими установами та дослідниками. Із усього розмаїття джерел інформації слід виділити найбільш системні та порівняльні з вітчизняними аналогами публікації, а саме: «European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala» та «European University Association II. The Scorecard. 2011. T. Estermann, T. Nokkala & M. Steinel» [574], [575]та подальші публікації цієї інституції.

[564] Верденхофа Ольга, Каленюк Ірина, Цимбал Людмила. Параметри та моделі автономії університетів // Міжнародна Економічна Політика. – 2018. – № 1 (28). – С. 109-127

[565] Вітренко Ю.М. Вимірювання результатів економічної діяльності державних і комунальних закладів вищої освіти України як суб'єктів сучасної ринкової економіки. – URL: https://science.iea.gov.ua/%e2%84%96-1-2019/

[566] Верденхофа Ольга, Каленюк Ірина, Цимбал Людмила. Параметри та моделі автономії університетів // Міжнародна Економічна Політика. – 2018. – № 1 (28). – С. 109-127

[567] Романовський О. О. Феномен підприємництва в університетах світу : монографія / О. О. Романовський. – Вінниця : Нова Книга, 2012. – 504 с

[568] Хоружий Г. Ф. Європейська політика вищої освіти. Монографія. – Полтава: Дивосвіт, 2016. – 384 с

[569] Шевченко Н. В. Соціальне партнерство у сфері освіти: горизонти модернізації : [монографія] / Н. В. Шевченко; Нац. фармацевт. ун-т. – Харків : Щедра садиба плюс, 2014. – 503 с.

[570] Верденхофа Ольга, Каленюк Ірина, Цимбал Людмила. Параметри та моделі автономії університетів // Міжнародна Економічна Політика. – 2018. – № 1 (28). – С. 109-127

[571] Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – 187 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/mon_Ek_vidnosyny_VO-Ukrainy_Modernizac_IVO-2017-179p_avtors-kolektiv.pdf

[572] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина І): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтунця. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. – 177 с. – URL: https://ihed.org.ua/publications/analiz-providnogo-vitchyznyanogo-ta-zarubizhnogo-dosvidu-shhodo-mehanizmiv-finansovoyi-avtonomiyi-zakladiv-vyshhoyi-osvity-chastyna-i-preprynt-analitychni-materialy/

[573] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина ІІ): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І.Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, В. Ковтунець, С. Мельник. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 161 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/Analiz_dosvidu_fin-avtonomii_zVO_ch2_analit_IVO-2019-161p_avtors-kolektiv.pdf

[574] European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala. P. 24-25 (45 p.). – URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiThNK_ydDjAhWCmIsKHcUPBo8QFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.rkrs.si%2Fgradiva%2Fdokumenti%2FEUA_Autonomy_Report_Final.pdf&usg=AOvVaw0ejNh_bLn5yphZkqmYuZ_7

[575] European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 84 p. – URL: https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%

5.2. Законодавчо-нормативне забезпечення регулювання соціально-трудових відносин у закладах вищої освіти як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій

У розділі викладений огляд законодавчо-нормативного забезпечення регулювання соціально-трудових відносин у ЗВО як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій. Розглянуті освітні та трудові законодавчо-нормативні акти, що регулюють умови найму та звільнення, зайнятості, оплати праці та соціального захисту працівників сфери вищої освіти, практику формування професійно-кваліфікаційної стандартизації відповідного спрямування.

Ключовим та базовим актом законодавства у сфері праці та соціально-трудових відносин для педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників ЗВО є Кодекс законів про працю України (КЗпП України)[576].

Цей законодавчо-нормативний документ у повному обсязі регулює соціально-трудові відносини між роботодавцями та найманими працівниками переважної більшості видів економічної діяльності, включаючи й сферу вищої освіти. Виняток складають лише питання регулювання праці та умов зайнятості у специфічних та особливих професійних сферах та секторах використання праці (державна служба, військова служба, забезпечення національної, суспільної, громадської та особистісної безпеки тощо). В окремих випадках (зокрема для освітньої сфери), КЗпП України виокремлено регулює певні соціально-трудові норми, або надає право на таке регулювання спеціальним законам.

Серед таких специфічних положень треба, перш за все, виділити статтю 51, яка передбачає скорочену тривалість робочого часу для освітян; статтю 75, де визначено збільшений розмір тривалості щорічної основної відпустки для окремих категорій працівників, у тому числі й для педагогів; статтю 77, у якій визначена можливість отримання творчої відпустки для роботи над написанням дисертації чи підручників; статті 215–216, у яких йде мова про пільги та відпустки працівникам, які навчаються в закладах вищої освіти, у тому числі в аспірантурі (докторантурі)[577] тощо.

За оцінками переважної більшості вітчизняних, зарубіжних та міжнародних експертів, КЗпП України (зі змінами та доповненнями, які вносилися за весь його 50-річний період чинності) через свою структуру, зміст, складність у викладі, архаїчність багатьох норм та положень, застарів та не відповідає ключовим вимогам ринкової економіки, соціально-трудовим відносинам, що її супроводжують. Внесені до парламенту країни декілька законопроєктів відповідного спрямування направлені саме на вирішення цих недоліків.

Слід також зазначити, що за останні 5 років урядом/центральними органами виконавчої влади та народними депутатами України підготовлено та зареєстровано декілька законопроєктів відповідного спрямування [578] [579].

Крім базового Кодексу, питання регулювання соціально-трудових відносин працівників ЗВО підпадають під дію таких актів законодавства, як: Закон України «Про освіту»[580]; Закон України «Про вищу освіту»[581]; Закон України «Про оплату праці»[582]; Закон України «Про відпустки»[583], Закон України «Про колективні договори і угоди [584] тощо.

Поряд із трудовими актами законодавства, одним із ключових нормативних документів, що регулюють соціально-трудові відносини педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО, виступає постанова КМУ від 30 серпня 2002 року за №1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери»

---

[576] Кодекс законів про працю України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text

[577] Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – 187 с. (136). – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/mon_Ek_vidnosyny_VO-Ukrainy_Modernizac_IVO-2017-179p_avtors-kolektiv.pdf

[578] Проєкт Закону про працю. – URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67833

[579] Проєкт Трудового кодексу. – URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331

[580] Закон України «Про освіту». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text

[581] Закон України «Про вищу освіту». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text

[582] Закон України «Про оплату праці». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80#Text

[583] Закон України «Про відпустки». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80#Text

[584] Закон України «Про колективні договори і угоди». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3356-12#Text

(із змінами)[585]. Постановою визначені умови оплати праці «бюджетників», розміри та порядок призначення надбавок (за інтенсивність та напруженість праці, за почесні звання України, за знання та використання в роботі іноземної мови), доплат (за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників, за суміщення професій (посад), за розширення зони обслуговування або збільшення обсягу виконуваних завдань, за вчене звання, за науковий ступінь), запроваджено 25 тарифних розрядів та 3 групи тарифних коефіцієнтів для працівників бюджетної сфери, закріплено за ними назви професій та посад (20 додатків до Постанови) тощо.

Відповідно до цього нормативного акту МОН України розроблено та запроваджено на практиці базовий документ стосовно оплати праці освітян – Наказ міністерства від 26 вересня 2005 року за № 557 «Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ» (зі змінами), у якому стосовно науково-педагогічних працівників університетів, окрім іншого, визначено[586]:

- надбавки: за інтенсивність праці – до 50 відсотків від розміру посадового окладу; за звання «народний» – 40 відсотків, «заслужений» – 20 відсотків; за знання та використання в роботі іноземної (однієї чи декількох) мови – від 10 до 25 відсотків; за спортивні звання – від 10 до 20 відсотків;

- доплати працівникам за: виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників, суміщення посад, розширення зони обслуговування – до 50 відсотків від розміру посадового окладу; за вчене звання професора – у граничному розмірі 33 відсотки посадового окладу; за вчене звання доцента, старшого наукового співробітника – у граничному розмірі 25 відсотків посадового окладу; за науковий ступінь доктора наук – у граничному розмірі 25 відсотків посадового окладу; за науковий ступінь кандидата наук (доктора філософії) – у граничному розмірі 15 відсотків посадового окладу.

Крім того, цим Наказом затверджена Схема тарифних розрядів посад керівних та науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів III – IV рівнів акредитації, якою закріплено за ректорами – 23–24, директорами філіалів – 19–20, деканами – 20–22, керівниками навчально-наукового або науково-виробничого інституту (центру) – 15–21, завідувачами кафедр – 20–21, професорами – 20, доцентами – 19, старшими викладачами – 17, викладачами, асистентами – 16, викладачами – стажистами – 15 тарифний розряд відповідно. Як видно зі Схеми та Додатку до Постанови щодо міжпосадових (міжрозрядних) співвідношень, перевищення посадового окладу ректора університету порівняно з посадовим окладом найнижчої за тарифним розрядом посади (викладач – стажист) складає 1,7 рази (4,36 : 2,58).

Одним із регуляторних документів стосовно оплати праці науково-педагогічних працівників ЗВО залишається Наказ МОН України від 3 грудня 1993 року за № 181 «Про затвердження Інструкції про оплату праці та розміри ставок заробітної плати професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів» (зі змінами), перш за все, у частині погодинної оплати викладачів, зайнятих в усіх видах навчання, утому числі дорослого населення [587]. Слід зазначити, що ці нормативні акти звужують автономію університетів у частині більш гнучкого та ефективного регулювання питань винагороди за працю, її результативність та якість освітніх послуг, що надаються ЗВО.

Відповідно до статті 24 «Укладання трудового договору», статті 48 «Трудові книжки» та статті 96 «Тарифна система оплати праці» КЗпП України основними нормативними документами, що регулюють питання формування кваліфікаційних вимог при прийомі на роботу, проведення атестації (сертифікації) персоналу, розподілу умов оплати праці залежно від рівнів кваліфікації працівників, їхнього розподілу за посадами (робочими місцями) та інші питання організації та режимів зайнятості та праці, виступають Національний класифікатор України ДК 003 «Класифікатор професій»[588] та Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників з його 92 галузевими випусками[589]. У цьому контексті вкрай важливою та

---

[585] Постанова КМУ від 30 серпня 2002 року за №1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» (із змінами). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1970-2002-%D0%BF#Text

[586] Наказ МОН України від 26 вересня 2005 року за № 557 «Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ» (зі змінами), – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1130-05#Text

[587] Наказ МОН України від 3 грудня 1993 року за № 181 «Про затвердження Інструкції про оплату праці та розміри ставок заробітної плати професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів» (зі змінами). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0181-93#Text

[588] Національний класифікатор України ДК 003 «Класифікатор професій»/М. Гаврицька, Т. Гречушкіна, Т. Косухіна, С. Мельник та ін. – К. : Держспоживстандарт України, Видавництво «Соцінформ», 2010. – 746 с.

[589] Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників. – Вип. 1. – Краматорськ : Центр продуктивності, 2005. – 363с.

необхідною вимогою є наявність професій та посад науково-педагогічних та педагогічних працівників у Національний класифікатор України ДК 003 «Класифікатор професій» (КП) та їх автентичність.

У свою чергу, це питання регулюється Переліком посад педагогічних і науково-педагогічних працівників, затвердженим постановою КМУ від 14 червня 2000 року за № 963 «Про затвердження переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників» (зі змінами)[590] Цим Переліком визначено понад 75 педагогічних та 25 науково-педагогічних посад, які в більшості своїй відповідають відповідним аналогам, виписаним у КП та його кодам. Разом з цим, прийняття Закону України «Про вищу освіту» та Закону України «Про освіту», внесення інших змін до чинного законодавства потребують термінового внесення змін та доповнень до чинного КП. Аналіз відповідності назв номенклатури посад закладів вищої освіти нормам та положенням національного стандарту – Класифікатору професій, зроблений автором, дозволив МОН України ініціювати внесення більш як 50 змін та доповнень до КП стосовно оновлення назв професій та посад, відповідно до прийнятих актів законодавства в освітній сфері, включення нових назв професій (андрагог, педагог з інклюзивної освіти тощо), виключення застарілих найменувань (інспектор шкіл, завідувач курсів тощо)[591].

Важливими стандартами професійно-кваліфікаційної сфери та системи оцінювання і матеріального стимулювання педагогічно-наукового персоналу ЗВО є професійні стандарти, розроблювані на компетентнісній основі. На кінець 2020 року для освітньої сфери розроблено та затверджено 4 професійних стандартів (педагог професійного навчання, методист закладу професійної (професійно-технічної) освіти, майстер виробничого навчання, вчитель початкових класів закладів загальної середньої освіти)[592]. На цей період також зареєстровано заявки на розроблення 6 проєктів професійних стандартів відповідного спрямування (викладачі університетів та вищих навчальних закладів, вчитель закладу загальної середньої освіти, керівник закладу загальної середньої освіти, практичний психолог, вихователь-методист, вихователь)[593]. Поряд з цим, відповідно до статті 92 КЗпП України за відсутності затверджених професійних стандартів повинні застосовуватися кваліфікаційні характеристики на певні професії та посади[594]. У той же час так і не розроблені галузеві випуски ДКХП, за які відповідальне МОН України, а саме: освітні послуги; наукова діяльність[595].

Таким чином, можна констатувати той факт, що діяльність науково-педагогічних працівників ЗВО регулюється, за винятком окремих норм чинного законодавства, посадовими інструкціями, розробленими на базі кваліфікаційних характеристик для викладачів ЗВО, розроблених ще за часів Радянського Союзу, розміщених у «Квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих» (мовою оригіналу) (1986 рік прийняття останньої версії)[596].

Важливим нормативним документом стосовно соціального захисту науково-педагогічних працівників ЗВО є постанова КМУ від 14 квітня 1997 року за № 346 «Про затвердження Порядку надання щорічної основної відпустки тривалістю до 56 календарних днів керівним працівникам навчальних закладів та установ освіти, навчальних (педагогічних) частин (підрозділів) інших установ і закладів, педагогічним, науково-педагогічним працівникам та науковим працівникам» (зі змінами та доповненнями)[597].

В Україні, починаючи з 2000 року, у повному обсязі законодавчо та інституціонально сформувалася система соціального партнерства та колективно-договірного регулювання. Набули великої ваги, визнання та

---

[590] Постанова КМУ від 14 червня 2000 року за № 963 «Про затвердження переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників» (зі змінами). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/963-2000-п

[591] Лист МОН України від 25.05.2020 за №1/12-2534 «Про внесення змін до Національного класифікатора України ДК 003 «Класифікатор професій».

[592] Реєстр професійних стандартів. – URL: https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&isSpecial=True&id=22469103-4e36-4d41-b1bf-288338b3c7fa&title=RestrProfesiinikhStandartiv

[593] Реєстр заявок на розроблення професійних стандартів. – URL: https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=c5e6262d-5b44-4894-8b09-4e1e5da04dbd&title=RestrZaiavokNaRozroblenniaProfesiinikhStandartiv&isSpecial=true

[594] Стаття 92 Кодексу Законів про працю України. – URL: https://protocol.ua/ua/kodeks_zakoniv_pro_pratsyu_ukraini_stattya_96/

[595] Мельник С. Напрямки гармонізації наявних в Україні національних професійно-класифікаційної , професійно- та освітньо-кваліфікаційної стандартизованих систем з нормами й положеннями Національної системи кваліфікацій: проблеми й рішення / С. Мельник. – URL: https://science.iea.gov.ua/wp-content/uploads/2019/12/4_Melnik_37-2019_42_56.pdf

[596] Мельник С. Освітньо-професійні стандарти у контексті реформування системи підготовки кадрів / С. Мельник. – Луганськ: Віртуальна реальність, 2008 – 342 с.- С.56-59

[597] Постанова КМУ від14 квітня 1997 року за № 346 «Про затвердження Порядку надання щорічної основної відпустки тривалістю до 56 календарних днів керівним працівникам навчальних закладів та установ освіти, навчальних (педагогічних) частин (підрозділів) інших установ і закладів, педагогічним, науково-педагогічним працівникам та науковим працівникам» (зі змінами та доповненнями). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-97-%D0%BF#Text

врахування у повсякденній роботі з регулювання соціально-трудових відносин між урядом, роботодавцями, працівниками та їхніми представниками – профспілками Генеральна, галузеві та регіональні угоди і колективні договори (угоди) на виробничому (базовому) рівні. Остання Галузева угода між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на 2016–2020 роки була прийнята 15 грудня 2016 року та зареєстрована Міністерством соціальної політики України 15 грудня 2016 р. за № 31[598]. Детальний аналіз Галузевої угоди свідчить про те, що вона в цілому відповідає нормам, положенням, мінімальним параметрам Генеральної угоди, розкриває весь спектр трудових та соціальних гарантій педагогічним, науково-педагогічним та науковим працівникам, містить цілий ряд додаткових, вищих за законодавчо гарантований рівень соціальних пільг та гарантій. Для неї, як і для більшості галузевих і Генеральної угоди в цілому, характерні подібні недоліки – популізм, завищені показники фінансово-матеріальних витрат, які неможливо виконати за умов бюджетного фінансування, слабка та нерівноцінна відповідальність профспілок тощо.

Аналіз норм чинного законодавства щодо регулювання соціально-трудових відносин педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО дозволяє зробити такі узагальнюючі висновки:

1. Окремі чинні норми не зорієнтовані на прив'язування результатів трудової діяльності педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО до якості та обсягів наданих освітніх послуг, вони не є обґрунтованими з позиції фінансово-економічної діяльності університетів, застарілі за змістом і сенсом.
2. Трудова діяльність педагогічних та науково-педагогічних працівників регулюється в межах управлінських стереотипів, не враховує наявні можливості трудового законодавства.
3. Частина норм, перш за все, щодо надбавок за наукові ступені та звання, за вислугу років тощо вступають у протиріччя з методологією визначення ефективності, продуктивності та якості праці.
4. Рівень соціального захисту педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО є одним із найвищих в Україні, перш за все, стосовно тривалості чергових та додаткових відпусток, «оздоровчих доплат до відпускних», скороченої тривалості робочого тижня, гарантованого державою підвищення професійної кваліфікації не рідше 1 разу на 5 років тощо.
5. Не всі професії та посади, що визначені у законодавстві, відображені в чинному Національному класифікаторі України ДК 003 «Класифікатор професій».
6. Як Закон України «Про освіту», так і Закон України «Про вищу освіту», не у повному обсязі імплементовані у практичну площину через прийняття підзаконних актів за визначеними термінами. Це стосується, перш за все, розроблення або ж профільних галузевих випусків ДКХП («Освітня діяльність», «Наукова діяльність»), або ж формування нових стандартів професійно-кваліфікаційної сфери – Галузевих рамок кваліфікацій для наукових, науково-педагогічних та педагогічних працівників.

[598] Галузева угода між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на 2016–2020 роки, прийнята 15 грудня 2016 року та зареєстрована Міністерством соціальної політики України 15 грудня 2016 р. за N 31. – URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001729-16#Text

5.3. Зарубіжний досвід формування механізму регулювання соціально-трудових відносин у закладах вищої освіти як автономних інституціях нефінансових корпорацій

У цьому розділі розглянуто досвід окремих країн світу та ЄС щодо регулювання оплати праці працівників університетів, практику відбору на педагогічні посади та порядок призначення перших керівників, ключові засади автономії університетів щодо розпорядження коштами, які направляються на стимулювання та мотивацію до продуктивної та якісної праці, своєчасного та у повному обсязі надання освітніх послуг. Проведено порівняння чинних механізмів регулювання соціально-трудових відносин ЗВО України та європейських університетів.

У країнах ЄС існує досить високий рівень диференціації підходів у регулюванні оплати праці викладачів університетів. Це залежить від країни та/чи регіону розташування ЗВО, традицій, форми власності та підпорядкування тощо. Наприклад, розмір заробітної плати викладачів університетів у Бельгії коливається від 30 тис. $ (на початку кар'єри) до 52,5 тис. $ (наприкінці кар'єри) на рік; у Франції – від 41,5 до 58,8 тис. $, у Німеччині – від 41,5 до 58,8 тис. $, у Люксембурзі шкали оплати праці для всіх педагогів, зайнятих у всіх закладах освіти (від дитячого садка до університету) коливаються в межах від 56,7 до 98,7 тис. $. Для університетських викладачів, окрім іншого, існують додаткові кваліфікаційні бонуси та вимоги. Так, у більшості країн ЄС середня заробітна плата працівників сфери освіти вище середньої по економіці (від 5% у Великій Британії до 31% у Німеччині), а в університетах середня зарплата у 1,5–2,2 рази вища за середню по країні.

Доступ до зайнятості в сфері освітньої, зокрема університетської діяльності, у розвинених країнах досить складний та передбачає наявність системи кваліфікаційних фільтрів, а саме:

- висока заробітна плата в сфері освіти та її прив'язка до наявного трудового стажу, спонукає до виникнення високого конкурсу до «педуніверситетів» (Канада – 6-8 абітурієнтів на 1 місце, Фінляндія – 7-10, а в окремих випадках – 15 осіб на місце);

- складання зовнішнього кваліфікаційного іспиту на педагогічну придатність та отримання ліцензії (у Японії на 1 вакансію – 20-30 заявок, для заповнення яких проводиться додатковий професійний відбір (екзамен) ліцензованих конкурсантів);

- інтернатура. Після закінчення ЗВО диплом не видається, а випускник проходить стажування (1–3 роки) на посаді асистента учителя, після чого здається кваліфікаційний екзамен (Велика Британія, Гонконг, Канада тощо);

- річні контракти (Фінляндія), які передбачають щорічний набір викладачів через конкурс;

- фільтри «на вихід» (Фінляндія, Японія тощо), що передбачає соціально коректне відсторонення від викладацької діяльності педагогів у віці (Фінляндія – 20 років педагогічного стажу, Японія – 15 років) шляхом їхнього переведення на інші посади, безоплатне навчання за іншими спеціальностями тощо;

- наявність в окремих країнах підвищеної соціальної підтримки викладачів університетів. У Німеччині працівникам державних закладів (установ) надається статус державних службовців, яких, окрім іншого, вкрай складно звільнити; у Туреччині виплачують додатково кошти за науковий ступінь, за проходження курсів підвищення кваліфікації; має місце система додаткових надбавок та бонусів в Ізраїлі тощо.

Загальними рисами у сфері регулювання соціально-трудових відносин працівників європейських університетів є:

- значно вищий рівень державного соціального захисту працівників порівняно з іншими видами економічної діяльності;

- дуже висока професійна і трудова мобільність професорів та доцентів як в ЄС, так і за її межі;

- більш ліберальне законодавство стосовно зайнятості у відповідній сфері професіоналів пенсійного віку тощо.

Важливими для вивчення та урахування у вітчизняній нормотворчій практиці є підходи щодо умов зайнятості керівників ЗВО. Розгляд досвіду окремих країн, перш за все, Німеччини, свідчить про великий діапазон річного доходу ректора німецького університету, який коливається (за різними типами університетів) в межах від 129,1 тис. євро у Більфельдському університеті до 152,5 тис. євро в університеті міста Аахена; від 74,2 тис. євро в університеті Східної Вестфалії до 127, 3 тис. євро у Кельнському університеті[599].

[599] NachDenkSeiten. Diekritische Website. – URL: https://podimo.com/de/shows/cc0e67b1-4e23-46a5-b95e-fdfa4f605c01

Останнім часом у Німеччині набувають поширення підприємницькі університети, серед яких частка додаткових фінансових ресурсів перевищує 40,0 %, а її питома вага за останнє десятиріччя збільшилася більш ніж на чверть. Приблизно п'ята частина додаткового фінансування припадає на науково-інноваційну діяльність університетів[600].

Важливо, що структура доходу ректора державного університету залежить і від розміру основної заробітної плати, і від посадових (функціональних) бонусів, які конфіденційно визначаються між ректором і Радою університету. Ці та інші підходи регулюються Федеральним Законом про автономію університетів (2007 рік). Розмір таких бонусів визначається щорічно і коливається в межах 12–60 тис. євро. Оплата праці професорів, доцентів та асистентів кафедр державних університетів Німеччини досить диференційована залежно від регіону. Так, рівень доходу професора кафедри вище за середній показник для професорів по країні в університетах м. Мюнхена (на 17,0 %), м. Ульма (на 12,0%), м. Фрайбурга (на 10,0%), м. Кельна (на 7,0%), м. Магдебурга (на 5,0%) тощо. На рівні нижче середнього показника для професорів по країні перебувають університети Східних земель (м. м. Дрезден, Лейпціг, Галле, Котбус, Берлін тощо)

Оплата праці професури в Австрії є дещо нижчою або відповідає середньому рівню по Німеччині (91,0–101,0 %), а в Швейцарії – на 35,0–67,0 % вище цього значення.

У Франції на початку цього тисячоліття відбулася реформа університетської автономії, яка полягала в запровадженні, з одного боку, ринкових елементів у діяльність державних університетів, лібералізації їх фінансово-економічного та соціально-трудового життя, а з іншого, більш жорсткої стандартизації та зовнішнього контролю за якістю та обсягами освітніх і наукових послуг, перш за все, стосовно присудження професійних кваліфікацій відповідно до вимог національного та регіональних ринків праці. Ключовим підходом у регулюванні оплати праці викладачів і науковців університетів стало переміщення центру тяжіння до колективних договорів та угод про заробітну плату між керівниками факультетів та викладачами[601].

Зазначити, що вивчення зарубіжного досвіду регулювання соціально-трудових відносин на прикладі конкретних університетів як автономних суб'єктів ринкової економіки, окрім іншого, проводилося шляхом аналізу доступної інформації на прикладах Йельського університету[602], Імперського коледжу Лондона[603], Колумбійського університету[604], Корнельського університету[605], Прінстонського університету[606], Едінбургського університету[607] тощо.

Найбільш типовим та цікавим (з огляду на можливість застосування у вітчизняній практиці регулювання соціально-трудових відносин працівників університетів) виявився досвід Австралійського національного університету, Гарвардського університету, Університету МакҐілла, Чікагського університету та підходи щодо корпоратизації окремих японських національних університетів[608].

Огляд цього досвіду виявив цілий ряд цікавих та важливих для вивчення можливості застосування в українських реаліях підходів, зокрема:

- перевага «контрактникам», як засіб зростання конкуренції за посади та підвищення якості освітніх послуг (університети окремих країн Південної Америки тощо);
- залучення до топ-менеджменту університетів зарубіжних топ-менеджерів у вищій освіті;
- автономний розподіл між співробітниками на рівні кафедри/факультету внутрішніх видів та форм навчання (лекції, практичні заняття, виїзні заняття, екскурсії, виробничі практики, громадська та

---

[600] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина І): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтунця. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. – 177 с. (128-130). – URL: https://ihed.org.ua/publications/analiz-providnogo-vitchyznyanogo-ta-zarubizhnogo-dosvidu-shhodo-mehanizmiv-finansovoyi-avtonomiyi-zakladiv-vyshhoyi-osvity-chastyna-i-preprynt-analitychni-materialy/

[601] Carrière des enseignants des universities. – URL: https://www.univ-tln.fr/-Carriere-des-enseignants-chercheurs-.html

[602] It's Your Yale. – URL: https://your.yale.edu/

[603] Imperial College London. – URL: http://www.imperial.ac.uk/human-resources/procedures/

[604] Columbia University. – URL: https://www.columbia.edu/

[605] Cornell University. – URL: https://www.dfa.cornell.edu/

[606] Princeton University. – URL: https://dof.princeton.edu/

[607] University of edinburgh collective agreement – employment of guaranteed minimum hours teaching staff and fixed-term academic staff. – URL: https://www.ed.ac.uk/files/atoms/files/ue_ucu_collective_agreement_re_gh_ftcs_26_march_2019.pdf

[608] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина ІІ): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І.Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, В. Ковтунець, С. Мельник. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 161 с. (143). – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/Analiz_dosvidu_fin-avtonomii_zVO_ch2_analit_IVO-2019-161p_avtors-kolektiv.pdf

організаторська робота тощо) за умови збереження типових нормативів щодо загальних обсягів навантаження (університет Йонсуу, Фінляндія);

- застосування одного з напрямків корпоратизації університетів шляхом додаткового навчання викладачів підприємливості на виробництві (університет Твенте, Нідерланди);

- застосування державної політики призначення викладачам університетів більш високих посадових окладів у порівнянні з приватною сферою (університети Ірландії);

- безпосереднє урахування оцінювання результатів навчання випускниками університетів при прийнятті рішень щодо якості та ефективності роботи викладачів (Токійський університет, Японія);

- визнання впливу бюрократизації кадрового менеджменту вищої освіти та надмірного втручання держави, як одного із головних чинників негараздів у якості освітніх послуг сфери вищої освіти (Аделаїдський університет, Австралія);

- вихід на перші позиції міністерства освіти щодо прогнозування потреби ринку праці в професійних кваліфікаціях на середньострокову перспективу як напрямок мінімізації ризиків від перевиробництва кадрів та підвищення рівня ефективності надання освітніх послуг в цілому та послуг університетів, зокрема (Ірландія); застосування більшістю провідних університетів колективно-договірного регулювання соціально-трудових відносин в закладах вищої освіти як ключового механізму основного та, перш за все, додаткового регулятора питань зайнятості та соціального забезпечення працівників тощо[609].

Таким чином, проведений порівняльний аналіз вітчизняних та європейських теоретико-методологічних засад функціонування та регулювання організаційного, фінансового та кадрового забезпечення університетів як автономної інституції дозволяє зробити такі узагальнені висновки:

1. Україну в цілому можна віднести до групи країн Європи з відносно високим ступенем організаційної автономії ЗВО.
2. Найбільше автономії щодо формування та функціонування внутрішніх академічних структур мають приватні ЗВО України.
3. У більшості європейських країн університети мають свободу у визначенні внутрішніх інституціональних структур.

4. В Україні законодавчо закріплено тип управління університетом, за якого орган унітарної системи управління (вчена рада) напряму чи опосередковано взаємодіє із наглядовою радою, робочими та дорадчими органами, органами громадського самоврядування, органами студентського самоврядування.
5. Серед європейських університетів набули розповсюдження два основних типи структури управління: подвійна й унітарна.
6. В Україні на законодавчому рівні до ключового органу управління закладом вищої освіти – вченої ради – за її ж рішенням можуть входити зовнішні члени цього органу. У той же час, такий підхід на практиці не дозволяє залучати широке коло відповідальних та ключових стейкголдерів.
7. У європейських університетах призначення зовнішніх членів керівних органів здійснюється в один із наведених нижче способів: університети самостійно вводять зовнішніх членів до складу керівних органів; заклад вищої освіти пропонує кандидатури, затвердження яких здійснює зовнішній уповноважений орган; деякі зовнішні члени призначаються університетом, а деякі – зовнішнім уповноваженим органом; рішення щодо призначення зовнішніх членів приймає виключно зовнішній уповноважений орган.
8. В Україні залишається домінуючим принцип постатейного бюджетного фінансування державних ЗВО, від якого більшість країн Європи (та й не тільки) уже давно відмовилися або відмовляються.
9. Утворення самостійних суб'єктів господарської діяльності дозволяє університетам у гнучкий і адекватний спосіб реалізовувати власні стратегії, отримувати додаткові доходи, виступати незалежним суб’єктом господарювання тощо і, як наслідок, виконувати свої основні завдання.
10. В Україні традиційно застосовується змішана модель студентських грошових внесків, подібна до практики прибалтійських університетів.
11. Загалом, європейські університети більш самостійні у випадку встановлення плати за навчання для студентів-іноземців із-за меж ЄС, ніж для студентів з країн-членів ЄС. В останньому випадку

---

[609] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина ІІ): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І.Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, В. Ковтунець, С. Мельник. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 161 с. (143). – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/Analiz_dosvidu_fin-avtonomii_zVO_ch2_analit_IVO-2019-161p_avtors-kolektiv.pdf

плата за навчання часто визначається зовнішнім уповноваженим органом або ж взагалі не стягується; - в Україні достатньо деталізовано (порівняно з більшістю країн Європи) урегульовані кваліфікаційні вимоги до кандидата в ректори.

12. У деяких країнах Європи положення, що містять кваліфікаційні вимоги до кандидатів на зайняття посади ректора, закріплені на законодавчому рівні, а в інших – обмеження щодо тих, хто має право бути обраним, обумовлені нормами власних статутів університетів або загальною практикою, радше ніж правовими приписами.

13. З одного боку, вітчизняний університетський менеджмент має високу автономію в доборі, підборі та розстановці наукових, науково-педагогічних кадрів, а з іншого – кваліфікаційні та інші вимоги, чисельність працівників тощо, дуже зарегламентовані, перш за все, законодавчими нормами.

14. В Європі існують суттєві відмінності у прийомі на роботу працівників університетів – від високого ступеня незалежності в наборі персоналу – до формалізованих процедур, які потребують затвердження зовнішніми уповноваженими органами.

15. Питання оплати праці вітчизняних педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів вищої освіти значною мірою зарегламентовані, чого немає в жодній із країн Європи (окрім випадків, коли працівники університетів є державними службовцями).

16. Загальними рисами у сфері регулювання соціально-трудових відносин європейських університетів є: значно вищий рівень державного соціального захисту працівників порівняно з іншими видами економічної діяльності; дуже висока професійна і трудова мобільність професорів та доцентів у між країнами ЄС і не тільки; більш ліберальне законодавство стосовно зайнятості у цій сфері професіоналів пенсійного віку[610].

[610] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина І): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтунця. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. – 177 с. (132-133). – URL: https://ihed.org.ua/publications/analiz-providnogo-vitchyznyanogo-ta-zarubizhnogo-dosvidu-shhodo-mehanizmiv-finansovoyi-avtonomiyi-zakladiv-vyshhoyi-osvity-chastyna-i-preprynt-analitychni-materialy/

5.4. Аналіз розвитку окремих складників формування вітчизняних університетів як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій

У розділі розглянуто результати вивчення стану ключових засад із регулюванням соціально-трудових відносин на рівні ЗВО, визначено сильні та слабкі сторони, можливості та загрози розвитку вітчизняних університетів як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій, вивчено практику прогнозування потреби у фахівцях в Україні, зокрема на рівні університетів, проаналізовано розроблення стандартів вищої освіти у відповідності до вимог стандартів та рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG).

5.4.1. Результати вивчення стану ключових засад із регулюванням соціально-трудових відносин на рівні закладів вищої освіти

Проведений в рамках науково-дослідної роботи аналіз стану ключових засад із регулюванням соціально-трудових відносин на рівні ЗВО[611] [612] дає підстави зробити такі узагальнені висновки:

1. Не дивлячись на суттєві зміни у вітчизняному трудовому, господарському та освітньому законодавстві принципи, підходи, методи та засоби регулювання соціально-трудових відносин працівників ЗВО залишилися на рівні 80-х років минулого століття.

2. Серед ключових характерних рис теперішнього стану соціально-трудових відносин працівників закладів вищої освіти виділимо:

- низька питома вага тарифної (основної) частини заробітної плати у її загалі. Досягання сумарної частки надбавок та доплат викладачам половини (та більше) місячного доходу працівника без прив'язування до ефективної системи оцінювання результатів із надання освітніх послуг та особистого внеску свідчить про недостатній рівень ролі розподільчої, мотиваційної, стимулюючої та відновлювальної функцій системи оплати праці науково-педагогічних працівників ЗВО;

- зберігається (відсутня у більшості країн світу) практика співіснування посад і наукових звань доцента та професора, що нівелює місце та роль професійних компетентностей як повсякденних складових високого рівня підтвердження професійних кваліфікацій;

- подовжується підміна у багатьох випадках безпосередньої наукової діяльності в ЗВО діяльністю науково-педагогічною, що протирічить фундаментальним підходам Системи національних рахунків України та міжнародним аналогам, які лягли в її основу;

- зберігається тенденція тотального домінування частки зайнятих в Україні кандидатів наук (докторів філософії) та докторів наук та тих, що захищаються, у сфері вищої освіти, тоді як на неї припадає менше десятої частини річного фінансування з усіх джерел науково-дослідних та науково-конструкторських робіт. Підтвердженням цього є те, що при скороченні за останні 10 років в Україні чисельності науково-педагогічних працівників майже на чверть, чисельність кандидатів наук (докторів філософії), докторів наук, доцентів та професорів у ЗВО фактично збереглася та зросла (відповідно) у відносному виразі;

- не дивлячись на задекларовану Законом України «Про вищу освіту» автономію (у тому числі фінансову) ЗВО, вони так і залишаються у правовому полі бюджетних установ, суттєво залежать від напрямків та обсягів державного замовлення на підготовку фахівців, повністю пов'язані з Єдиною тарифною сіткою посадових окладів та тарифних розрядів для працівників бюджетної сфери тощо. Все це унеможливлює формування ЗВО ефективної системи надання якісних освітніх послуг на ринкових засадах, переходити від «радянської» моделі функціонування до неоінституціональної (корпоративної) моделі регулювання соціально-трудових відносин.

[611] Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – 187 с. (105-133). – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/mon_Ek_vidnosyny_VO-Ukrainy_Modernizac_IVO-2017-179p_avtors-kolektiv.pdf

[612] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина І): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтунця. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. – 177 с. (129-174). – URL: https://ihed.org.ua/publications/analiz-providnogo-vitchyznyanogo-ta-zarubizhnogo-dosvidu-shhodo-mehanizmiv-finansovoyi-avtonomiyi-zakladiv-vyshhoyi-osvity-chastyna-i-preprynt-analitychni-materialy/

3. За весь період незалежності України МОН України так і не розроблено галузевих випусків Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників «Освітня діяльність», «Наукова діяльність», «Засоби навчання», тобто у багатьох випадках питання соціально-трудових відносин працівників сфери вищої освіти регулюються нормативною базою держави, яка зникла з політичної мапи світу майже як 30 років тому.

Вивчення проблеми формування вітчизняних університетів як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій під час проведення автором наукових досліджень[613] [614] дозволило визначити сильні та слабкі сторони, можливості та загрози розвитку ЗВО у відповідних умовах (Таблиця 1).

Таблиця 1

Сильні та слабкі сторони, можливості та загрози розвитку вітчизняних університетів як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій

Сильні сторони	Слабкі сторони
Розгалужена мережа університетів, відносно легка доступність молоді до навчання за більшістю спеціальностей у більшості ЗВО	Суттєва розбалансованість підготовки фахівців для профільних видів економічної діяльності регіону
Багатопрофільність багатьох ЗВО	Поступове зменшення чисельності здобувачів вищої освіти, зростання частки малокомплектних (менше 1000 осіб) ЗВО
Перехід на підготовку ЗВО фахівців за укрупненими (інтегрованими) спеціальностями, що робить їх більш мобільними у виборі траєкторій майбуття	Занадто повільний перехід на підготовку здобувачів вищої освіти на засадах компетентнісного підходу та вимог професійних стандартів
Намагання влади проводити реформи у сфері вищої освіти, які зосереджені у формуванні нового законодавчо-нормативного забезпечення, створенні нових інституцій (НАЗЯВО та інші), наданні університетам автономії тощо	Нерозвиненість в Україні корпоративних університетів, мережі недержавних центрів (суб'єктів господарської діяльності), що надають послуги з працевлаштування випускників ЗВО
Збереження більшістю ЗВО майнових комплексів, інфраструктури, кадрового складу та інших ресурсів, як потенціалу для розвитку	Формальність та неефективність наявної системи державного замовлення на підготовку фахівців
Розширення ЗВО за рахунок інтеграції до них більш як 100 технікумів та коледжів, ЗППТО тощо	Небажання провайдерів освітніх послуг у сфері вищої освіти приводити у відповідність прийняті більш як 150 стандартів вищої освіти у відповідність до затверджених професійних стандартів (вчитель початкових класів ЗЗСО, соціальний працівник, фахівець з публічних закупівель тощо) та з підготовки, зорієнтованої на «регульовані» спеціальності
Високий рівень вступу до ЗВО випускників старших класів ЗЗСО	Нерозвиненість системи соціального партнерства та соціальної відповідальності бізнесу в сфері підготовки фахівців
Експертна, фінансова та технічна підтримка реформування системи ЗВО з боку міжнародних партнерів	Подальше падіння престижності окремих спеціальностей ЗВО серед випускників ЗЗСО

[613] Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – 187 с. (105-133). – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/mon_Ek_vidnosyny_VO-Ukrainy_Modernizac_IVO-2017-179p_avtors-kolektiv.pdf

[614] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина І): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтунця. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. – 177 с. (129-174). – URL: https://ihed.org.ua/publications/analiz-providnogo-vitchyznyanogo-ta-zarubizhnogo-dosvidu-shhodo-mehanizmiv-finansovoyi-avtonomiyi-zakladiv-vyshhoyi-osvity-chastyna-i-preprynt-analitychni-materialy/

Використання провідними університетами елементів дуальної форми навчання	Фактична відсутність мережі центрів з незалежного оцінювання професійних кваліфікацій/кваліфікаційних центрів їх здобувачів. зокрема випускників ЗВО за відповідним фахово-професійним спрямуванням
Можливості	**Загрози**
Формування мережі корпоративних університетів	Продовження військової агресії на території Сходу країни
Децентралізація частини системи вищої освіти, надання реальної автономії її закладам, концентрація управлінських та фінансово-розподільчих повноважень на рівні регіону стосовно нового сегменту комунальних ЗВО (педагогічні, медичні (стосовно регіональних потреб у сімейних лікарях тощо), житлово-комунальні, торговельно-побутові, будівельні (стосовно регіонального замовлення у фахівцях), сільськогосподарські тощо)	Збереження в країні високих темпів депопуляції та постаріння населення через зниження народжуваності та, як наслідок, зменшення кількості випускників шкіл, які готові продовжити навчання у ЗВО
Зміна підходів щодо фінансування ЗВО. Розроблення нормативів витрат на підготовку одного студента за спеціальностями та професійними кваліфікаціями. Застосування інтегрального показника щодо обсягів фінансування університетів, складниками якого є: ● питома вага працевлаштування випускників за фахом, у тому числі через 6, 12, 18 та 24 місяці після закінчення закладу освіти; ● середній термін часу, через який колишній студент, що працює за фахом, отримує підвищення за посадою; ● питома вага випускників, що успішно пройшли незалежне визнання (сертифікацію) їхньої професійної кваліфікації (окремих професійних компетентностей (часткових професійних кваліфікацій)), тобто підтвердили їх відповідність вимогам професійного стандарту до «первинної посади» базового рівня кваліфікації за певною професією) за фахом; ● термін «заробляння» випускником після працевлаштування за фахом суми, витраченої на навчання, у тому числі через держзамовлення (термін досягнення самоокупності); ● питома вага студентів - випускників конкретного ЗВО, конкретного року випуску в загальній чисельності студентів, які стоять на обліку у центрах зайнятості як безробітні; ● рівень регіональної та професійної мобільності випускників; ● рівень «відсіву» студентів у період навчання, як таких що незадовільно навчалися; ● рівень концентрації працевлаштування випускників (на багатьох підприємствах, у видах	Подовження/поява кризових явищ в окремих видах економічної діяльності регіону (вугільна, хімічна, легка промисловість та машинобудування, металургія, промисловість будівельних матеріалів тощо), що призводитиме до згортання попиту на фахівців відповідних спеціальностей та професій

економічної діяльності чи «монопідготовка» кадрів); ● питома вага випускників, які відпрацювали (працюють більше 3 років) за фахом після навчання за держзамовленням (зразковий рівень виконання держзамовлення); ● частка студентів, які мають стаж роботи за фахом більше року; ● співвідношення між витратами ресурсів ЗВО на навчання, наукову та практичну (виробничу, господарську тощо) діяльність.	
Розроблення нових професійних, освітніх стандартів та стандартів оцінювання результатів навчання для професій, за якими ведеться підготовка фахівців у ЗВО	Подовження практики виїзду молоді на навчання до країн ЄС (перш за все, Польщі, Чехії, Німеччини та Естонії), а також до Російської Федерації з орієнтиром на подальше там працевлаштування
Розподіл неприватних ЗВО за новими типами: класичні університети, профільні (зорієнтовані на підготовку фахівців для певного виду економічної діяльності) та муніципальні (зорієнтовані на потреби регіонального ринку праці)	Затягування ключовими стейкґолдерами реальної, системної реформи вищої освіти
Більш активне залучення до сфери підготовки фахівців роботодавців, зокрема через поширення елементів дуальної форми вищої освіти, визнання результатів неформальної освіти та інформального навчання, створення державного механізму матеріально-фінансового стимулювання роботодавців тощо	Супротив створенню в країні мережі центрів з незалежного оцінювання професійних кваліфікацій, зокрема здобувачів вищої освіти, або перетворення таких центрів у суб'єкти господарювання з високим рівнем корупційного впливу
Залучення ресурсів міжнародних організацій) для реформування системи вищої освіти	Скорочення фінансування міжнародних проєктів, іншої донорської допомоги
Кооперація у сфері ступеневої підготовки кадрів між закладами профільної, професійної, фахової передвищої та вищої освіти	Збереження патерналістських настроїв у керівників і викладачів ЗВО, невдалі практики реформування мережі університетів

5.4.2.Практика прогнозування потреби у фахівцях в Україні, зокрема на рівні університетів

Перш за все, слід зазначити, що в країні, за весь період її незалежності, окремо майже не проводилося досліджень щодо вивчення попиту на працівників з вищою освітою, зокрема у професійно-кваліфікаційному розрізі. Серед десятків вітчизняних практик прогнозування потреби в кадрах[615] [616] виділимо 3 приклади у прогнозуванні потреби у робочій силі, зокрема й у працівниках із вищою освітою.

Розроблення моделі професійно-кваліфікаційного прогнозування в Україні. Відповідні дослідження було проведено експертами Мінекономрозвитку України, науковцями Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України імені М.В. Птухи за участі інших стейкголдерів та за безпосередньої підтримки Європейського фонду освіти (ЄФО) у декілька основних етапів. Сама Модель складається із п'яти основних модулів: макроекономічного модуля; модуля оцінки попиту на робочу силу/навички, обумовленого економічним розвитком; модуля оцінки попиту на ринку праці, обумовленого заміщенням робочої сили;

[615] Результати дослідження в рамках проекту. «Економічне та соціальне відновлення Донбасу». Оцінка попиту на професії, які затребувані на ринку праці. – URL:https://kiis.com.ua/materials/pr/20151230_PROON/Report_Employment_KIIS_final_ukr.pdf

[616] Вивчення попиту на робочу силу на підприємствах Львівської та Донецької областей. – URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/nrk/Analitychni-materialy/4-vivchennya-potrebi-v-kadrakh-u-vugilnikh-regionakh-lvivskoi-ta-donetskoi-oblastey.pdf

модуля оцінки пропозиції робочої сили; модуля оцінки невідповідності (незбалансованості) попиту і пропозиції.

За допомогою макроекономічного модуля забезпечується прогнозування на середньострокову перспективу (5 – 10 років) зайнятості в Україні за визначеними видами економічної діяльності та секторами економіки. Модуль оцінки попиту, обумовленого економічним зростанням, трансформує оцінку зайнятості за визначеними видами економічної діяльності та секторами економіки у прогнози попиту на професії та професійні кваліфікації (які можливо ідентифікувати). У модулі оцінки попиту, обумовленого заміщенням робочої сили, прогнозується попит на робочу силу за професіями і професійними кваліфікаціями на кожний прогнозний рік. У модулі оцінки пропозиції робочої сили на основі даних офіційного демографічного прогнозу і прогнозу змін в економічній діяльності населення за віковими і гендерними групами здійснюється оцінка пропозиції робочої сили на кожний прогнозний рік. Модуль оцінки невідповідності (незбалансованості) попиту і пропозиції розроблений для того, аби порівняти пропозицію і попит на робочу силу та визначити групи кваліфікації та групи професій, за якими очікується суттєва невідповідність між попитом та пропозицією[617]. Вітчизняні ЗВО можуть застосовувати цю модель для прогнозування потреби у фахівцях та їх кваліфікаціях на рівні регіонів, де вони дислоковані.

Дослідження «Навички для сучасної України». Це дослідження, проведене у 2014-2017 роках, є результатом роботи співробітників Світового банку за активної участі зовнішніх та внутрішніх експертів[618].

Шляхом соціологічного опитування, інтерв'ювання, контент-аналізу, проведення фокус-груп, аналізу офіційної статистичної інформації, міжнародного співставлення, порівняння рівнів оплати праці за професіями тощо, було проведено оцінювання відповідності, потреби роботодавців у різних компетентностях (професійних, соціальних, комунікативних, когнітивних, загальних, ключових тощо) працівників та/чи випускників закладів освіти. Було обрано 4 види економічної діяльності – агровиробництво, агропереробка, відновлювальна енергетика та інформаційні технології. Це дослідження сприяє використанню при розробленні освітніх програм та/чи стандартів вищої освіти визначених загальних та професійних компетентностей.

Дослідження «Аналіз потреб ринку праці, викликів та можливостей на території Східної України» та реалізація проєкту «Кваліфікаційна мапа України». Воно було проведене у 2016 році Інститутом професійних кваліфікацій на базі Дніпропетровської, Харківської, Запорізької, Полтавської областей, та підконтрольних територіях Луганської та Донецької областей.

Виконавцями були поставлені та вирішені такі (окрім інших) завдання:

- аналіз потреби роботодавців в основних та додаткових знаннях та навичках для працівників;
- аналіз навчальних програм за визначеними спеціальностями на відповідність сучасним вимогам роботодавців;
- визначення нових підходів до навчання дорослого населення[619].

Для закладів ЗВО результати цього дослідження важливі, перш за все, тим, що воно надає деталізовану інформацію у професійно-регіональному розрізі, яка демонструється в динаміці.

Дослідження «Аналіз попиту та пропозиції педагогічних працівників на регіональних та національному офіційних ринках праці». Це дослідження виконувалося автором в рамках підготовки ДНУ «Інститут освітньої аналітики» МОН України у 2020 році Аналітичної записки «Моніторинг забезпечення педагогічними працівниками закладів освіти України: методологічні підходи до прогнозування»[620]. Найбільш важливими для університетів педагогічного спрямування є висновки, які полягають в такому:

1. У країні в цілому наявна тенденція динамічного щорічного скорочення чисельності безробітних педагогічних працівників. Серед третини регіонів, які не підпадають під цю позитивну тенденцію, виділяються Хмельницька та Закарпатська області;

---

[617] Аналітичний звіт щодо професійно-кваліфікаційного прогнозування в Україні. Робочий проект для обговорення 9 листопада 2017 р. у м. Києві. – URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/nrk/Analitychni-materialy/2-analitichniy-zvit-shchodo-profesiyno-kvalifikatsiynogo-prognozuvannya-v-ukraini.pdf

[618] Навички для сучасної України. Хімена Дель Карпіо, Ольга Купець, Ноель Мюллер і Анна Олефір. – URL: http://documents1.worldbank.org/curated/en/808141497006924267/text/111553-UKRANIAN-PUBLIC-SkillsformodernUkraineUKR.txt

[619] Аналіз потреб ринку праці, викликів та можливостей на території Східної України. Інститут професійних кваліфікацій. – URL: https://ipq.org.ua/ua/news/341

[620] Аналітична записка «Моніторинг забезпечення педагогічними працівниками закладів освіти України: методологічні підходи до прогнозування». – URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/1-na_sajt_AZ_Monitoring_potrebi_ZO_u_pedpratsivnikah-final.pdf

2. У регіональному розрізі розподіл безробітних-педагогічних працівників в основному відповідає системі розселення населення країни. Позитивним виключенням із правила є місто Київ та Одеська область, негативним – Івано-Франківська область;

3. Серед безробітних педагогічних працівників переважають особи з освітнім ступенем магістра. Найбільша їх питома вага у Рівненській області. Лідером серед безробітних-бакалаврів є Івано-Франківська область, молодших спеціалістів – Миколаївська область;

4. Половина безробітних педагогічних працівників припадає на посади вчителів загального середнього закладу освіти, вихователів та вихователів закладу дошкільної освіти;

5. За ознакою ««педагогічна» спеціальність» чотири з п'яти безробітних педагогічних працівників припадають на спеціальності «014 Середня освіта (за предметними спеціальностями)» та «012 Дошкільна освіта»;

6. Кадрові потреби у педагогічних працівниках демонструють чітку тенденцію поступового щорічного зростання кількості вакансій на офіційному ринку праці;

7. У регіональному розрізі розподіл вакансій для педагогічних працівників практично повністю відповідає системі розселення населення країни;

8. Для всіх без виключення регіонів країни характерним є щорічне зростання кількості відповідних вакансій;

9. У розрізі освітніх ступенів в Україні половина вакансій для педагогічних працівників потребують наявності диплома магістра, а майже третина – бакалавра;

10. У розрізі педагогічних посад найвищий середній обсяг вакансій стосується вчителів загального середнього закладу освіти, вихователів та вихователів закладу дошкільної освіти, на ці посади припадає більше половини (55,4%) вакансій;

11. Стосовно вакансій за «педагогічними» спеціальностями домінують спеціальності «014 Середня освіта (за предметними спеціальностями)» та «012 Дошкільна освіта». За цими спеціальностями формується більше двох третин потреби в педагогічних кадрах;

12. Високий рівень дефіцитності педагогічних кадрів є досить суттєвою проблемою, яка може бути пов'язана з наступним:

- низька привабливість вакансій, передусім, через відносно низьку оплату праці, порівняно із середньою по регіону;
- відтік педагогічних кадрів до інших видів економічної діяльності, регіонів та/чи країн із/без збереження професійного профілю;
- падіння престижності педагогічної праці в цілому серед молоді, та діючих вчителів і вихователів, зокрема;
- «недохождення» випускників ЗВО педагогічного спрямування до закладів освіти через зазначені вище та інші проблеми;

13. За умови повернення в країні обов'язкового працевлаштування випускників-педагогічних працівників за фахом/відпрацювання на педагогічних посадах не менш як 3 роки, щорічний випуск педагогічних кадрів закладами вищої освіти зможе покривати потребу в педагогічних кадрах, яка формується на офіційному ринку праці країни[621].

[621] Аналітична записка «Моніторинг забезпечення педагогічними працівниками закладів освіти України: методологічні підходи до прогнозування». – URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/1-na_sajt_AZ_Monitoring_potrebi_ZO_u_pedpratsivnikah-final.pdf

5.5. Аналіз розроблення стандартів вищої освіти у відповідності до вимог стандартів та рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG)

Стандарти та рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG) (далі – Стандарти) були прийняті у 2005 році міністрами, які відповідають за вищу освіту, на пропозицію, підготовлену Європейською асоціацією забезпечення якості вищої освіти (ENQA) спільно з Європейським союзом студентів (ESU), Європейською асоціацією закладів вищої освіти (EURASHE) та Європейською асоціацією університетів (EUA). З 2005 року було досягнуто значного прогресу у забезпеченні якості, а також за іншими напрямами дій Болонського процесу, такими як рамки кваліфікації, визнання кваліфікацій і сприяння використанню результатів навчання, які впливають на зміну парадигми у напрямі студентоцентрованого навчання і викладання[622].

За своєю структурою Стандарти складаються із 3 частин, а саме:

А. Частина 1: Стандарти та рекомендації щодо внутрішнього забезпечення якості, які включають 10 позицій;

Б. Частина 2: Стандарти та рекомендації щодо зовнішнього забезпечення якості, які включають 7 позицій;

В. Частина 3: Стандарти і рекомендації щодо агентств забезпечення якості, які складаються із 7 позицій.

Стосовно 2 та 3 Частини ESG у європейських країнах має місце досить диференційована ситуація. За рівнем імплементації основних компонентів зовнішнього оцінювання якості згідно ESG в рамках Європейського простору вищої освіти виділяють чотири групи країн:

- ті, що мають функціональну систему оцінювання якості, за якої усі ЗВО на регулярній основі проходять процедуру зовнішнього оцінювання з боку агентства, яке і повному обсязі дотримується рекомендацій та стандартів ESG, та пройшло реєстрацію у Європейському реєстрі гарантії якості (EQAR). Таких країн на Європейському просторі 28 (Велика Британія, Вірменія, Бельгія, Болгарія, Данія, Фінляндія, Франція, Німеччина тощо)[623];

- країни, в яких сформована функціональна система оцінювання якості, але регулярну процедуру зовнішнього оцінювання з боку агентства проходять лише окремі ЗВО (Греція, Ватикан, Ісландія, Італія, Молдова, Російська Федерація, Сербія, Словаччина, Туреччина, Чехія, Чорногорія та Швеція[624];

- країни, в яких національна система забезпечення якості освіти в неповній мірі відповідає вимогам ESG. До цієї групи поряд з Україною входить ще 6 країн (Албанія, Андорра, Азербайджан, Боснія і Герцеговина, Мальта та Північна Македонія[625];

- Білорусь, де так і не створено національної системи забезпечення якості вищої освіти.

Проведений автором аналіз відповідності 150 вітчизняних стандартів вищої освіти (СВО) 7 ключовим Рекомендаціям та Стандартам ESG щодо внутрішнього забезпечення якості вищої освіти (Стандарт 1.1. Політика щодо забезпечення якості; Стандарт 1.2. Розроблення і затвердження програм; Стандарт 1.3. Студентоцентроване навчання, викладання та оцінювання; Стандарт 1.5. Викладацький персонал; Стандарт 1.6. Навчальні ресурси і підтримка студентів; Стандарт 1.8. Публічна інформація; Стандарт 1.9. Поточний моніторинг і періодичний перегляд програм[626]) дозволив отримати такі результати:

1. За Стандартом 1.1. «Політика щодо забезпечення якості» із 150 вітчизняних СВО:

---

[622] Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG). – К.: ТОВ "ЦС", 2015. – 32 с. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). – К.: CS Ltd., 2015. – 32 p. переклад «Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти» здійснено Британською Радою в Україні за співпраці з Національним Еразмус+ Офісом в Україні та Інститутом вищої освіти НАПН України. – URL: www.britishcouncil.org.ua/sites/default/files/standards-and-guidelines_for_qa_in_the_ehea_2015.pdf

[623] Country information. – URL:https://www.eqar.eu/kb/country-information/

[624] Country information. – URL: https://www.eqar.eu/kb/country-information/

[625] Country information. – URL: https://www.eqar.eu/kb/country-information/

[626] Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG). – К.: ТОВ "ЦС", 2015. – 32 с. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). – К.: CS Ltd., 2015. – 32 p. переклад «Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти» здійснено Британською Радою в Україні за співпраці з Національним Еразмус+ Офісом в Україні та Інститутом вищої освіти НАПН України. – URL: https://www.britishcouncil.org.ua/sites/default/files/standards-and-guidelines_for_qa_in_the_ehea_2015.pdf

відповідають частково – 134 (не прописані засади та принципи взаємодії з роботодавцями, орієнтири на вимоги ринку праці тощо),

з них виписані з помилками – 2 (для бакалавра за спеціальністю «Мікро- та наносистемна техніка» виписані назви посад/професійні кваліфікації, відсутні у Національному класифікаторі України ДК 003 «Класифікатор професій» (далі – КП); для бакалавра за спеціальністю «Музичне мистецтво» виписано 32 назви посад для працевлаштування, 30 з яких вимагають виключно ступеня освіти «магістр»);

тільки у 8 СВО виписані напрями працевлаштування («Мікро- та наносистемна техніка» (бакалавр), «Право» (магістр), «Хімічні технології та інженерія» (магістр), «Електроніка» (бакалавр), «Технології легкої промисловості» (магістр та бакалавр), «Архітектура та містобудування» (бакалавр) та «Гідротехнічне будівництво, водна інженерія та водні технології» (бакалавр);

ураховано (прописані професійні кваліфікації) – 16 («Ветеринарна медицина» (магістр), «Стоматологія» (магістр), «Технології медичної діагностики та лікування» (бакалавр та магістр), «Безпека державного кордону» (бакалавр та магістр), «Військове управління (за видами збройних сил)» (бакалавр та магістр), «Забезпечення військ (збройних сил)» (бакалавр та магістр), «Озброєння та військова техніка» (бакалавр та магістр), «Пожежна безпека» (бакалавр), «Правоохоронна діяльність» (магістр), «Цивільна безпека» (бакалавр), та «Річковий та морський транспорт» (бакалавр).

Недоліком у сфері розроблення/оновленням вітчизняних СВО є те, що жоден з них не перероблявся після затвердження відповідних 10 професійних стандартів.

Крім того, не розроблені з орієнтиром на професійні кваліфікації 40 із 56 СВО за 28 регульованими спеціальностями («Право» (бакалавр), «Атомна енергетика», «Теплоенергетика» та «Гідроенергетика» (бакалаври та магістри), «Архітектура та містобудування» (бакалавр та магістр), «Ветеринарна медицина» (бакалавр), «Ветеринарна гігієна, санітарія і експертиза» (бакалавр та магістр), «Стоматологія» (бакалавр), «Медицина» (бакалавр та магістр), «Медсестринство», «Медична психологія», «Фармація, промислова фармація», «Фізична терапія, ерготерапія», «Педіатрія», «Державна безпека» (бакалаври та магістри), «Пожежна безпека» (магістр), «Правоохоронна діяльність» (бакалавр), «Цивільна безпека» (магістр), «Річковий та морський транспорт» (магістр), «Авіаційний транспорт», «Залізничний транспорт», «Транспортні технології (за видами)», «Міжнародні відносини» та «Міжнародне право» (бакалаври та магістри). Утім варто зазначити і те, що професійних стандартів, що встановлюють вимоги до відповідних професійних кваліфікацій, на сьогодні немає;

2. За Стандартом 1.2. «Розроблення і затвердження програм» усі СВО частково йому відповідають. Часткова невідповідність полягає в тому, що в них чітко не прописані професійні кваліфікації, отримані внаслідок навчання за програмою (де це необхідно);

3. Усі вітчизняні СВО відповідають у повному обсязі вимогам Стандарту 1.8. «Публічна інформація»;

4. Вимогам Стандарту 1.9. «Поточний моніторинг і періодичний перегляд програм» усі 150 СВО відповідають частково. Ключовим їх недоліком за відповідним спрямуванням є те, що не в повному обсязі враховуються при написанні стандартних норм та положень: а)зміст у світлі останніх досліджень у певній галузі знань, тобто відповідність стандартів сучасним вимогам; б)потреби суспільства та ринку праці, що змінюються[627].

[627] Аналітична записка «Оцінка стандартів вищої освіти щодо відповідності стандартам та рекомендаціям щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG)». – URL: https://iea.gov.ua/naukovo-analitichna-diyalnist/analitika/rezultati-naukovih-doslidzhen-2/rnd_2020/

5.6. Пропозиції та рекомендації щодо формування університетів як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій

У цьому розділі викладені авторські пропозиції та рекомендації щодо формування університетів як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій, зокрема, рекомендації щодо модернізації системи регулювання соціально-трудових відносин у ЗВО країни; Методологічні підходи щодо прогнозування ЗВО кадрових потреб у фахівцях; пропозиції щодо реформування окремих складових – регуляторів соціально-трудових відносин на рівні ЗВО; Методичні рекомендації щодо розроблення Галузевої рамки кваліфікацій педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО

5.6.1. Рекомендації щодо модернізації системи регулювання соціально-трудових відносин у закладах вищої освіти

Серед рекомендацій органам законодавчої та виконавчої влади, ЗВО, соціальним партнерам усіх рівнів соціального діалогу, виділимо:

1. Розроблення та прийняття окремого Закону України «Про господарську та фінансово-економічну діяльність закладів вищої освіти-неприбуткових установ» (назва умовна).
2. Внесення змін та доповнень до Закону України «Про вищу освіту», перш за все, стосовно самостійності в управлінні ЗВО, розподілі його доходів та видатків, застосуванні неоінституціональних підходів у політиці оплати та мотивації праці тощо.
3. Ініціювання МОН України розроблення або ж галузевих випусків ДКХП («Освітня діяльність», «Наукова діяльність» тощо), або ж започаткування формування нових стандартів професійно-кваліфікаційної сфери – Галузевих рамок кваліфікацій для наукових, науково-педагогічних та педагогічних працівників.
4. Ініціювання МОН України внесення змін та доповнень до Національного класифікатора України ДК 003 «Класифікатор професій» стосовно всієї номенклатури професій та посад педагогічних та науково-педагогічних працівників, перш за все, з урахуванням норм та положень Законів України «Про освіту» та «Про вищу освіту», нових інноваційних підходів та методів навчання, оцінювання, визнання та присудження професійних кваліфікацій тощо.
5. Відхід ЗВО - неприбуткових установ від норм та положень Єдиної тарифної сітки для працівників бюджетної сфери, перехід до застосування ними гнучких систем оплати праці науково-педагогічних і педагогічних працівників закладів вищої освіти; механізмів регулювання розмірів оплати праці керівників закладів вищої освіти та їх структурних підрозділів відповідно до результатів їхньої діяльності; механізму колективно-договірного регулювання фондів оплати праці залежно від результатів виробничої та фінансово-господарської діяльності закладу вищої освіти.
6. Перехід на повне колективно-договірне регулювання соціально-трудових відносин працівників сфери вищої освіти за схемою: положення Генеральної угоди – положення галузевої угоди – колективний договір. При цьому, ключові питання (посадові оклади, надбавки, індивідуальні коефіцієнти, інші винагороди, режими та норми праці, міжпосадові співвідношення тощо) регулюються саме колективним договором.
7. Перехід у формуванні винагороди за надані ЗВО послуги чітко до їх класифікації за Системою національних рахунків України, тобто окремо за освітню, наукову, консультаційну та інші види діяльності.
8. У нормативно-правових актах, які регулюють соціально-трудові відносини у сфері вищої освіти, слід передбачити норму, за якої керівники ЗВО мають право переглядати умови праці, посадові оклади (ставки заробітної плати), які встановлюються державою, та ставки погодинної праці (їх мінімальний рівень).
9. Встановлювати працівникам оплату праці, виходячи із фінансових можливостей конкретного ЗВО (за умови, що він не є бюджетною установою).
10. Включити до законопроєктів про працю норми та положення, які спрощували б питання регулювання умов зайнятості науково-педагогічних, наукових та педагогічних працівників, перш за все, у частині нормування, організації та винагороди за їхню працю.
11. Внести зміни до освітнього законодавства стосовно запровадження більш гнучкого механізму корпоратизації університетів, лібералізації ринкових засад економіки вищої освіти, розширення фінансової

автономії університетів, перш за все, стосовно самостійності у прийнятті фінансових рішень та відповідальності за якість наданих освітніх послуг тощо.

12. Внести зміни до податкового законодавства щодо фінансового, пільгового стимулювання роботодавців, які направляють кошти на: підготовку кадрів у закладах формальної освіти; формування корпоративних університетів; розширення дуальної форми навчання тощо[628].

5.6.2. Методологічні підходи щодо прогнозування закладами вищої освіти кадрових потреб у фахівцях

Відповідні методологічні підходи щодо прогнозування ЗВО кадрових потреб у фахівцях за спеціальностями підходи розроблені та апробовані автором при підготовці Аналітичної записки «Методологічні підходи до оцінки кадрових потреб у фахівцях із вищою освітою зі спеціальностей»[629]. В їх основу покладено попередні дослідження автора у цій царині[630] [631] [632] [633] [634] [635] [636]. Запропоновані методологічні підходи дозволяють, окрім іншого, проводити прогнозні розрахунки потреби у фахівцях/обсяги їх підготовки у розрізі професій та/чи спеціальностей за ступенями освіти на рівні окремо взятого ЗВО. Найбільш об'єктивними результати прогнозування будуть для тих університетів, які розташовані в регіонах/поселеннях, де відсутні ЗВО із подібним профілем підготовки кадрів за певними професіями/спеціальностями.

Ключові положення методологічних підходів полягають у наступному:

У методологічних підходах (далі – МП) термін «офіційний ринок праці» розглядається як «попит та пропозиція робочої сили, які фіксуються органами державної служби зайнятості для подальшого їх можливого збалансування».

Термін «повний ринок праці» передбачає «урахування всіх обсягів вивільнення, працевлаштування, створення нових (відтворення законсервованих) робочих місць, попиту на них та пропозиції вакансій (вільних робочих місць) в регіоні».

Усі показники для прогнозування кадрових потреб у фахівцях за спеціальностями формуються місцевому та регіональному (області, місто Київ) рівнях. За необхідності (для загальної інформації) вони можуть арифметично додаватися (зводитися) для отримання показників на національному рівні. Таким чином, показники національного рівня носять виключно інформаційний характер.

Чисельність безробітних у професійному розрізі, які перебували на обліку в центрі зайнятості та мали вищу освіту за наявними спеціальностями (Чб), визначається як середньоарифметична величина за останні 3-

---

[628] Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина І): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтунця. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. – 177 с. (132-133). – URL: https://ihed.org.ua/publications/analiz-providnogo-vitchyznyanogo-ta-zarubizhnogo-dosvidu-shhodo-mehanizmiv-finansovoyi-avtonomiyi-zakladiv-vyshhoyi-osvity-chastyna-i-preprynt-analitychni-materialy/

[629] Мельник С.В. Методологічні підходи до оцінки кадрових потреб у фахівцях із вищою освітою зі спеціальностей. – URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/2-na_sajt_AZ_Melnik_SV_Metodolog_pidh_otsinki_kadr_potr_fah_VO-final.pdf

[630] Анализ структуры, количественного и качественного состава рабочей силы г. Севастополя. (мовою оригіналу). Издательство Государственное учреждение Научно-исследовательский институтсоциально-трудовых отношений (ГУ НИИ СТО). Луганск.-2012. – 114с.

[631] Комплексний аналіз регіонального ринку праці Луганської області. – URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/recovery-and-peacebuilding/comprehensive-analysis-of-the-regional-labour-market-in-luhansk-.html

[632] Комплексний аналіз регіонального ринку праці Донецької області. – URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/recovery-and-peacebuilding/comprehensive-analysis-of-the-regional-labour-market-in-donetsk-.html

[633] Комплексний аналіз регіонального ринку праці Донецької області. – URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/recovery-and-peacebuilding/comprehensive-analysis-of-the-regional-labour-market-in-donetsk-.html

[634] Комплексний аналіз системи професійно-технічної освіти в Луганській області 18 лип. 2019 р. – URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/recovery-and-peacebuilding/analysis-of-the-vocational-education-and-training-system-in-luha.html

[635] Мельник С., Панцир С. Як в Україні створити сучасну систему кваліфікацій? – URL: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29179.pdf

[636] Методичні рекомендації щодо визначення відповідності обсягів та професійно-кваліфікаційної структури випускників закладів профтехосвіти потребам ринку праці. ДУ НДІ соціально-трудових відносин Мінсоцполітики України. Київ: за редакції Мельника С.В. Соцінформ, 2003. - 40 с.

5 років, що передують розрахунковому. Цей показник береться з офіційних даних Державної служби зайнятості та/чи регіональних/місцевих центрів зайнятості.

Слід зазначити, що як у цьому, так і в інших випадках, збільшення періоду вибірки показника підвищує його прогнозну значущість та достовірність. Визначення середніх значень за період вибірки, а не врахування динамічних коливань протягом року, чи між роками, проводиться для урахування впливу чинників, які носять епізодичний характер (сезонність безробіття, масові вивільнення працівників, відкриття нових виробництв з великим рівнем створення нових робочих місць тощо).

Виходячи з того, що з прийняттям у 2014 році ЗУ «Про вищу освіту» та змін до нього, до дипломів випускників ЗВО виписують присвоєну професійну кваліфікацію лише у випадку віднесення її до «регульованих» спеціальностей [637],[638], ідентифікувати безробітних та інші показники за МП у професійному розрізі відносно спеціальностей вищої освіти досить складно. Для вирішення цього питання у МП згруповані співвідношення галузей знань та спеціальностей за освітніми рівнями із близькими для них професіями (професійними назвами робіт, посадами).

Чисельність фахівців, яких потребують суб'єкти господарської діяльності для заповнення вакансій чи новостворюваних робочих місць (Чпп) (у професійному розрізі), формується із даних за останні 3-5 років, що передують розрахунковому.

Усі показники, які розглядаються у професійному розрізі, повинні бути інтерпретованими до норм та положень Національного класифікатора України ДК 003 «Класифікатор професій» (далі – КП) (коди, назви професій, посад, професійних назв робіт). Якщо роботодавцю та/чи профільному фахівцю центру зайнятості складно ідентифікувати потреби в тій чи іншій професії, виписується код та назва групи, чи підкласу, чи класу професій, розміщених у КП. У МП це питання врегульоване спеціально розробленим Переліком співвідношення галузей знань та спеціальностей за освітніми рівнями із підходящими для них професіями (професійними назвами робіт, посадами).

Розрахунок коефіцієнта збалансованості потреби та пропозиції фахівців на офіційному ринку праці (Кзб) визначається за формулою:

$$Кзб = \frac{Чб}{Чпп}$$

При розрахунку Кзб варто дотримуватися таких вимог:

- якщо чисельність безробітних чи кількість вакансій за певною професією /спеціальністю дорівнює нулю, то для розрахунку Кзб для зручності замість нуля приймається одиниця;
- якщо за певною професією відсутні як показники чисельності безробітних, так і показники попиту на них, то прогноз за цією професією/спеціальністю не здійснюється;
- якщо за певною професією за окремий період (рік, роки) відсутня інформація про чисельність безробітних та/чи попиту на них, то середнє значення цих показників визначається без урахування цього періоду.

Подальше прогнозування потреби у фахівцях на офіційному ринку праці регіону враховує результати відповідної роботи авторської роботи за останні 10 років на регіональному рівні, коли були виведені співвідношення Кзб у залежності від впливу багатьох факторів. Воно (з урахуванням Кзб) здійснюється наступним чином:

а) за спеціальностями, де за відповідними професіями показник Кзб коливається в межах від 1,1 до 3,0, вважається, що досягнуто збалансованість між попитом і пропозицією. У цьому випадку прогнозні розрахунки орієнтуються на незмінність потреби;

б) за спеціальностями, де за відповідними професіями, за якими Кзб коливається в межах від 3,1 до 10,0, прогнозні розрахунки орієнтуються на скорочення потреби в 2,5 – 3,0 рази, тобто МОН України та іншим учасникам формування, розміщення та виконання державного (регіонального, відомчого) замовлення на підготовку фахівців слід ініціювати заходи щодо скорочення ЗВО обсягів прийому студентів за певними спеціальностями у відповідній пропорції;

в) за спеціальностями, де за професіями Кзб перевищує 10,1 прогнозні розрахунки орієнтуються на суттєве (в 3 – 5 разів) скорочення чи фактичне згортання підготовки фахівців на визначений період, а МОН

[637] Закон України «Про вищу освіту». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text

[638] Затверджено перелік регульованих спеціальностей – наказ МОН. – URL: https://mon.gov.ua/ua/news/zatverdzheno-perelik-regulovanih-specialnostej-nakaz-mon

України та іншим учасникам формування, розміщення та виконання державного (регіонального, відомчого) замовлення на підготовку фахівців слід ініціювати відповідні рекомендації ЗВО[639].

Такий підхід ураховує вплив більшості чинників на ринку праці на попит у фахівцях на середньострокову перспективу за умови щорічного обрахунку Кзб шляхом урахування змін показників останнього року;

г) за спеціальностями, де за професіями Кзб менше 1,0, проводяться прогнозні розрахунки (за умови аналізу даних не менше ніж за останні 4 роки) за такою схемою:

якщо Кзб за певною спеціальністю (групою професій) має щорічну тенденцію до зниження, наприклад, у 2016 році – 0,8, 2017 році – 0,75, 2018 році – 0,7, у 2019 році – 0,5, то прогноз зростання попиту на короткострокову перспективу складатиме:

Кзб (середнє значення)	Приріст потреби (Прп) у % до Чвср
менше 0,2	більше 10,0
0,21 – 0,4	8,0
0,41 – 0,6	5,0
0,61 – 0,8	3,0
0,81 – 0,9	1,0
0,91 – 0,99	0,5 [640]

якщо Кзб за певною спеціальністю (групою професій) за роками, що передують розрахунковому, збільшувався або коливався як у бік зростання, так і зниження, наприклад, 2016 році – 0,8, у 2017 році – 0,6, у 2018 році – 0,9, у 2019 році – 0,7, то прогноз зростання попиту на короткострокову перспективу складатиме:

Кзб (середнє значення)	Приріст потреби у % до Чвср
менше 0,2	8,0
0,21 – 0,5	5,0
0,51 – 0,8	2,0
0,81 – 0,99	0,5

Прогноз потреби у фахівцях, яка формується на офіційному ринку праці (Ппорп), коли Кзб менше 1,0 визначається окремо за кожною спеціальності (групою професій) за формулою:

якщо Кзб менше 1,0

Ппорп (Кзб<1,0) = $\text{Чвср/Чвопр} \times \left(1 + \frac{\text{Прп}}{100}\right)$, де у цих формулах

Ппорп – прогноз потреби у фахівцях за певною спеціальністю (групою професій) на офіційному ринку праці, за якою середнє значення Кзб<1,0, осіб;

Чвср – чисельність випускників певного освітнього рівня за період, що аналізується, осіб;

або

Чвопр – чисельність випускників певного освітнього рівня останнього передпрогнозного року, осіб;

Прп – приріст потреби відповідно до середнього значення Кзб, %.

У подальшому експерти проводять загальний розрахунок потреби у фахівцях для кожного регіону/ЗВО шляхом визначення потреби за кожною спеціальністю (групою професій) професією.

Для інтерпретації прогнозних показників за окремими спеціальностями (групами професій) на офіційному ринку праці до потреби повного ринку праці використовуються коригувальні коефіцієнти (Кк), розроблені емпіричним шляхом.

Окремі дослідження вітчизняних науковців[641] щодо стану повних ринків праці у різних територіальних утвореннях дозволяють визначити співвідношення фіксованих обсягів потреби в робочій силі на офіційному та повному ринку праці, як:

- адміністративні райони – 0,7/0,3;
- міста обласного підпорядкування – 0,6/0,4;
- обласні центри – 0,5/0,5.

---

[639] Зазначені пропорції Кзб та відповідні заходи для них узяті із матеріалів попередніх досліджень.

[640] Діапазони шкал та значення приростів розраховані на базі статистичних даних за 2015-2019 рр. по Україні в розрізі 50 професій, для яких Кзб був менше 1,0.

[641] Анализ структуры, количественного и качественного состава рабочей силы г. Севастополя. (мовою оригіналу). Издательство Государственное учреждение Научно-исследовательский институтсоциально-трудовых отношений (ГУ НИИ СТО). Луганск.-2012. -114с.

Виходячи із приведених у п. 4.10. співвідношень, визначаємо значення Кк (ділення 1,0 на показник для офіційного ринку праці), а саме:

- адміністративні райони – 1,43 $(\frac{1}{0,7} = 1,43)$;
- міста обласного підпорядкування –1,67 $(\frac{1}{0,6} = 1,67)$
- обласні центри – 2,0. $(\frac{1}{0,5} = 2,0)$

Прогнозні показники потреби у фахівцях за окремими спеціальностями (групами професій) для повного ринку праці (Ппрп) регіону розраховуються шляхом перемноження потреби у фахівцях на офіційному ринку праці (Порп) на значення Кк для відповідного типу поселення/територіальної одиниці.

Кожні 5 років слід оновлювати коригувальні коефіцієнти шляхом проведення на національному рівні досить витратних досліджень, необхідних для приведення їх у відповідність до змін на ринках праці.

Запропоновані Методологічні підходи не потребують додаткових процедур погодження та затвердження, готові до використання на рівні регіону розташування ЗВО.

5.6.3. Пропозиції щодо реформування окремих складових – регуляторів соціально-трудових відносин на рівні закладу вищої освіти

Методологічною основою Рекомендацій щодо розроблення та впровадження (на основі тарифної системи) гнучких систем оплати праці науково-педагогічних і педагогічних працівників (далі – працівників) ЗВО (далі – Рекомендації) виступають розробки Державної установи Науково-дослідний інститут соціально-трудових відносин Міністерства соціальної політики України та вітчизняний і зарубіжний досвід щодо вирішення питань розробки та впровадження ефективних систем оплати праці у сфері надання послуг[642].

Рекомендації розповсюджуються виключно на ЗВО, які отримали відповідно до пункту 2 статті 22 «Організаційно-правовий статус закладів освіти» Закону України «Про освіту» статус неприбуткового або прибуткового закладу вищої освіти.

Рекомендації та їх реалізація на практиці дозволять відповідним ЗВО досягати таких цілей:

- посилення мотивації працівників до високопродуктивної та якісної праці;
- встановлення обґрунтованої різниці у заробітній платі залежно від рівня кваліфікації працівників, складності та значущості робіт, ступеня їхньої відповідальності;
- стимулювання працівників до підвищення кваліфікації, ступеня самостійної роботи, розвитку творчих компетентностей тощо;
- забезпечення відтворювання трудового потенціалу ЗВО сфери вищої освіти України;
- створення умов для залучення молоді та кваліфікованих кадрів до роботи на підприємствах виробничої сфери України;
- визначення за рівнем оплати тих працівників, праця яких у більшій мірі впливає на кінцеві результати надання освітніх та інших видів послуг.

Гнучкі системи оплати праці, засновані на тарифній системі (далі – ГТСОП), розробляються ЗВО у відповідності до визначених пріоритетів його розвитку. При їх розробленні необхідно передбачати, планувати та реалізовувати на практиці такі основні етапи: підготовку, прийняття та реалізацію завдань щодо здійснення організаційних та технічних заходів, спрямованих на врахування особистих результатів праці працівників, їх кваліфікації, складності роботи, що виконується тощо.

Необхідність переходу до оплати праці працівників на основі ГТСОП визначається керівництвом ЗВО (його наглядовою радою тощо), за погодженням трудового колективу (або його представників), як і всі інші питання, пов'язані з цим переходом (терміни розроблення основних положень системи, підготовки, впровадження, фінансування та адміністрування тощо).

Порядок та умови застосування ГТСОП повинні бути збалансованими зі стратегією розвитку закладу, принципами, методами та підходами до управління персоналу тощо.

---

[642]Методичні рекомендації щодо розробки на основі тарифної системи гнучких систем оплати праці та їх запровадження на підприємствах і в організаціях виробничої сфери /І. Ф. Ломанов, В. В. Кузьменко, С. В. Мельник /ДУ НДІ СТВ / - К : Вид-во «Соцінформ», 2011. – 54 с.

Ключові вимоги, результати діяльності та якісні характеристики працівників, які будуть оцінюватися, та на базі оцінки яких буде розроблюватися ГТСОП, у кожному окремому випадку, повинні бути відомі та зрозумілі всім працівникам, як і можливості підвищення (загрози зниження) заробітної плати.

ЗВО, який застосовуватиме для оплати праці працівників ГТСОП, при її розробці повинен дотримуватися таких основних принципів, які відбивають її сутність:

- урахування специфіки діяльності ЗВО;
- зацікавленість керівництва та працівників закладу в створенні ефективного мотиваційного механізму для останніх;
- системний підхід до вирішення питань мотивації працівників;
- прийняття ефективних рішень, заснованих на чітких фактах щодо стимулювання підвищення кваліфікації працівників, покращення результатів їхньої трудової діяльності тощо та оперативні дії з їх реалізації та оптимізація впливу людського чинника на розвиток ЗВО[643].

Методологічною основою Рекомендацій щодо регулювання розмірів оплати праці керівників закладів вищої освіти та їх структурних підрозділів виступають розробки Державної установи Науково-дослідний інститут соціально-трудових відносин Міністерства соціальної політики України та вітчизняний і зарубіжний досвід щодо вирішення питань розробки та впровадження ефективних систем оплати праці у сфері надання послуг[644].

Оплата праці будь-якого керівника складається з основної частки – посадовий оклад та додаткової – доплати, надбавки та інші заохочувальні виплати, пов'язані з результатами його управлінської діяльності, ефективність якої оцінюється за показниками виробничо-господарської та фінансово-економічної діяльності підприємства, структурного підрозділу або напряму діяльності, яким він керує.

Посадові оклади перших керівників неприбуткових ЗВО, заснованих на державній, комунальній власності, утворених центральними та місцевими органами виконавчої влади або місцевими органами самоврядування, визначаються цими органами в контрактах, які вони укладають із керівниками підпорядкованих їм закладів. Розмір посадового окладу перших керівників ЗВО встановлюється відповідно до положень окремої постанови Кабінету Міністрів України (далі – Постанова) кратним до розміру мінімальної заробітної плати – державного соціального стандарту країни. Ця кратність може збільшуватися положеннями Галузевої угоди між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на визначений термін та/або колективно-трудовим договором ЗВО.

Аналіз практики визначення урядом розмірів посадових окладів керівників державних корпорацій (Укрзалізниця, Укрпошта, Укрнафтогаз тощо) на основі складності їхньої праці, свідчить про те, що в більшості своїй величина кратності посадового окладу відносно розміру показника мінімальної заробітної плати коливається в межах 80–100 разів. Звичайно, що за теперішніх умов країна не має таких коштів для оплати праці ректорів університетів, але очевидно, що розмір кратності посадових окладів перших керівників повинен бути не нижче рівня 15-30 разів.

Посадові оклади перших керівників ЗВО підвищуються одночасно з підвищенням посадових окладів працівників із внесенням відповідних змін до трудового договору (контракту) органом, з яким у керівника укладено контракт (трудовий договір).

Центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, яким підпорядковані ЗВО, у порядку поточного регулювання розмірів оплати праці перших керівників можуть здійснювати оцінку ефективності їх (керівників) управлінської діяльності.

Керівництво органу, якому підпорядковано ЗВО, за результатами оцінки ефективності управлінської діяльності керівника може прийняти обґрунтоване рішення, щодо:

- підвищення розміру оплати праці керівник, якщо за результатами оцінки є значні позитивні досягнення у господарській та фінансово-економічній діяльності закладу за усіма показниками;

---

[643] Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – 187 с. (153-154). – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/mon_Ek_vidnosyny_VO-Ukrainy_Modernizac_IVO-2017-179p_avtors-kolektiv.pdf

[644] Типові методичні рекомендації щодо регулювання розмірів оплати праці керівників, їх заступників та керівників структурних підрозділів підприємств виробничої сфери на основі складності їх праці./ С.В. Мельник, В.В. Кузьменко, І.Ф. Ломанов. ДУ НДІ СТВ. – Луганськ: Вид-во «Віртуальна реальність», 2011. – 85 с.

- зменшення розміру оплати праці керівника закладу, якщо за результатами оцінки є падіння (зниження) рівнів окремих показників господарської та фінансово-економічної діяльності ЗВО або порушення умов контракту;

- ініціювання розірвання контракту з керівником ЗВО, якщо за результатами оцінки спостерігається постійне невиконання показників господарської діяльності та суттєве погіршення його фінансово-економічного стану або постійне невиконання умов контракту.

Додаткова оплата праці керівного складу (премії, винагороди, доплати, надбавки та інші заохочувальні виплати) здійснюється відповідно до положень, передбачених колективним договором, а у разі його відсутності – до положень про оплату праці, розроблених у ЗВО.

У ЗВО може застосовуватися система поточного регулювання розмірів оплати праці керівного складу закладу на основі системи показників оцінки ефективності їхньої управлінської діяльності.

Оцінка ефективності управлінської діяльності керівного складу закладу здійснюється на основі розробленого Положення, яке затверджується керівником ЗВО і погоджується з профспілковим органом закладу.

Положення щодо оцінки ефективності управлінської діяльності керівного складу закладу вводиться наказом його керівника з метою поточного регулювання розмірів оплати праці і передбачає:

- загальну для усього керівного складу або диференційовану за підрозділами (напрямками діяльності) систему показників оцінки;

- систему коефіцієнтів (балів) оцінки, диференційовану за розмірами фактичного виконання показників оцінки;

- перелік складових заробітної плати керівного складу, які підлягають регулюванню за результатами такої оцінки (вся нарахована основна заробітна плата, додаткова заробітна плата, окремі види стимулювання);

- період оцінки діяльності керівника (загальних або диференційованих за підрозділами чи посадами показників), яким може бути місяць або квартал.

Система матеріального стимулювання праці керівників ЗВО та його структурних підрозділів складається з:

- преміювання за результати господарської та фінансово-економічної діяльності закладу;

- спеціальних систем преміювання;

- надбавок і доплат, передбачених відповідними актами законодавства;

- винагороди, передбаченої діючими у закладі положеннями;

- інших заохочувальних виплат, передбачених нормативними актами центральних органів виконавчої влади, та тих, що можуть виплачуватися за рішенням органу, з яким у керівника укладено контракт.

Може бути передбачено преміювання за виконання одних показників та за перевиконання інших. Кількість показників та розміри преміювання встановлюються таким чином, щоб щомісяця максимальний розмір премій за результати фінансової діяльності не перевищував 50,0 відсотків посадового окладу, а загальний розмір преміювання з урахуванням інших видів грошової винагороди (що входять до складу фонду додаткової заробітної плати) – 100,0 % посадового окладу.

Конкретні показники умов преміювання рекомендується визначати в контракті керівника закладу.

Премії за результати господарсько-фінансової діяльності та деякі інші винагороди виплачуються за рахунок фонду оплати праці закладу і враховуються у собівартості послуг, що надаються.

Спеціальні премії виплачуються керівнику ЗВО за рахунок прибутку (доходу), що залишається в розпорядженні закладу після сплати усіх податків та відрахувань до соціальних фондів, за погодженням з органом, з яким у керівника укладено контракт, або відповідно до положень, виписаних у колективно-трудовому договорі.

Крім передбачених чинним законодавством надбавок і доплат науково-педагогічним працівникам, керівнику ЗВО може вводитися система додаткових доплат і надбавок, виписана в його контракті. Однією з таких доплат може бути винагорода за ефективне управління державним майном. Вона виплачується раз на рік у розмірі до 10 їхніх посадових окладів за виконання таких показників:

- розширення ринку збуту послуг закладу, що забезпечує збільшення обсягів надання послуг у порівняльних цінах до минулого року;

- зростання прибутків закладу порівняно з минулим роком;

- залучення фінансових інвестицій;

- зменшення заборгованості порівняно з минулим роком: дебіторської; кредиторської;

- відсутність або зниження порівняно з минулим роком заборгованості, перш за все, із заробітної плати;

- випереджаюче зростання розміру найнижчого посадового окладу працівника закладу, відповідно до законодавчо встановлених темпів зростання мінімальної заробітної плати на відповідний період поточного року;

- зростання середньої заробітної плати працівників порівняно з минулим роком;

- виконання програм соціального розвитку колективу, норм та положень колективного договору тощо.

Показники ефективності управління майном та визначені розміри їх зростання (зниження) встановлюються щорічно органом виконавчої влади, у підпорядкуванні якого перебуває ЗВО, та/або визначаються у колективному договорі ЗВО.

Важливою складовою політики оплати праці керівників ЗВО є система показників оцінки ефективності їх управлінської діяльності.

Вона містить 37 показників оцінки, які зведено до 6 груп за напрямками діяльності у сферах виробничого та фінансово-економічного, техніко-технологічного розвитку закладу, нормування, організації та умов праці, оплати праці та соціального розвитку колективу. Кожний показник оцінюється коефіцієнтом залежно від його зміни у звітному періоді порівняно з минулим. Максимальні розміри коефіцієнта (+0,94) встановлено для умов, коли рівень показника поліпшено (підвищено або знижено), середній його (коефіцієнта) розмір встановлено для умов, коли рівень показника залишився незмінним (+0,47), крім тих показників, рівень яких має бути зниженим. У цьому випадку оцінка визначається як нульова. Негативна оцінка встановлюється для усіх показників, рівень яких погіршився. У процесі оцінки коефіцієнт кожного показника заноситься до підсумкової оцінки[645, 646],

Важливим інструментом неоінституціональної моделі регулювання соціально-трудових відносин виступає механізм колективно-договірного регулювання розмірів фондів оплати праці працівників ЗВО залежно від результатів їх виробничої та фінансово-господарської діяльності. До виробничої сфери згідно з Класифікатором видів економічної діяльності (КВЕД ДК – 009) належать, окрім іншого, ЗВО, які надають освітні та інші види послуг. ЗВО за Системою національних рахунків України, побудованою на засадах відповідних міжнародного (СНР – 2008) та європейського (ESA – 2010) стандартів, також підпадають під можливість регулювання питань оплати праці працівників, як суб'єкту господарювання, що надає відповідні послуги.

Запропоновані рекомендації можуть використовуватися при укладанні угод та договорів на різних рівнях соціального партнерства, в межах законодавчого поля визначеного законами України у ЗВО-неприбуткових установах, які мають доходи від своєї виробничої та іншої діяльності, крім тих випадків, де умови оплати праці, а відповідно і розміри фондів оплати праці їх працівників, регулюються відповідними постановами Кабінету Міністрів України, наприклад, виконання державного замовлення на підготовку кадрів за регульованими професіями.

Рекомендації, виходячи з особливостей оцінки виробничої та фінансово-господарської діяльності ЗВО, визначають мінімально необхідне, тобто оптимальне коло питань щодо колективно-договірного регулювання розмірів фондів оплати праці та систему послідовних, пов`язаних між собою заходів колективно-договірного регулювання розмірів фондів оплати праці, які, в окремих випадках, мають включатися до угод на різних рівнях соціального партнерства та завжди до колективних договорів ЗВО.

Рекомендації мають на меті забезпечення на різних рівнях соціального партнерства за відповідними угодами та договорами (галузева, регіональна угода, колективний договір):

---

[645] Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – 187 с. (164-165). – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/mon_Ek_vidnosyny_VO-Ukrainy_Modernizac_IVO-2017-179p_avtors-kolektiv.pdf

[646] Рекомендації щодо створення оптимального механізму колективно-договірного регулювання фондів оплати праці залежно від результатів виробничої та фінансово-господарської діяльності підприємства (проект). – Звіт про НДР «Розробка рекомендацій щодо створення оптимального механізму колективно-договірного регулювання фондів оплати праці залежно від результатів виробничої та фінансово-господарської діяльності підприємства», УДК 331.2:331.106.24, № 0104U005215, ДУ НДІ СТВ (І.Ф.Ломанов, С.В.Мельник та інші). – Луганськ, 2004. 35 с.

- узгодженості позицій між сторонами соціального партнерства щодо принципів колективно-договірного регулювання розмірів фондів оплати праці;

- упорядкування, виходячи з цієї узгодженості, основних та додаткових показників як бази регулювання розмірів фондів оплати праці з їх внутрішньогалузевою диференціацією;

- визначення єдиного для ЗВО-неприбуткових установ підвиду економічної діяльності «Вища освіта» методичного підходу щодо встановлення базової величини фонду оплати праці та методики розрахунку розмірів його зростання;

- визначення кількісних та якісних показників оцінки результатів виробничої та фінансово-господарської діяльності з відповідними обмеженнями щодо темпів їх зростання[647].

Вирішення цих питань на рівні МОН України забезпечить у галузі єдину методичну основу колективно-договірного регулювання розмірів фондів оплати праці на нормативній підставі.

Рекомендації передбачають методичні варіанти щодо регулювання розмірів фондів оплати на рівні колективних договорів ЗВО, де регулюються:

- загальна (річна) величина фонду оплати праці наступного (планового) року;

- додаткова (щомісячна) величина фонду оплати праці поточного року.

Показниками регулювання розмірів фонду оплати праці є результати економічної діяльності ЗВО: індекси зростання обсягів наданих послуг та виконаних робіт; індекси продуктивності виробництва та праці; індекси зниження витрат усіх видів ресурсів, що задіяні у наданні послуг (собівартість послуг, робіт).

Для розрахунків динаміки (індексів) показників за базисний період беруться:

- під час визначення загального (річного) розміру фонду оплати праці – річні значення показників за попередній рік;

- під час визначення додаткового (місячного) фонду оплати праці – середньомісячні значення показників за попередній рік.

Розміри фонду оплати праці регулюються як у бік збільшення, так і у бік зменшення. У випадку збільшення за місячними результатами, додатковий фонд оплати праці використовується у наступному місяці для підвищення заробітної плати працівників шляхом встановлення надбавок, доплат, премій, інших компенсаційних та заохочувальних виплат, які включаються до собівартості послу та робіт як додатковий фонд заробітної плати, тобто до валових витрат ЗВО[648].

Джерелом додаткових виплат є економія, отримана за рахунок зниження собівартості (за окремими статтями витрат) послуг та робіт, яка буде отримана обов`язково, якщо продуктивність виробництва та праці звітного періоду буде вищою ніж у базовому періоді.

Якщо за місячними результатами роботи ЗВО його фонд оплати праці підлягає зменшенню, то фактичний фонд нарахованої (виплаченої) працівникам заробітної плати не зменшується, а на суму зменшення фонду оплати праці за рахунок вільного залишку доходу ЗВО збільшується розмір коштів з доходу, спрямованих на розвиток закладу.

Принципи регулювання розмірів фонду оплати праці полягають в тому, щоб підвищувалася заробітна плата працівників у залежності від зростання кінцевих результатів економічної діяльності закладу за рахунок більш економного та ефективного використання матеріальних, трудових та інших ресурсів.

Основним показником оцінки обсягів наданих освітніх послуг у ринковій економіці є реалізовані послуги, за які заклад отримав гроші. Тобто оцінка визначається за обсягом реалізованих робіт та послуг, що знайшли свого споживача-покупця та оплачені покупцями.

Таким чином, запропоновані підходи можуть використовуватися МОЕН України, ЗВО у практичній діяльності у залежності від їх фінансового стану, мотивації керівників та працівників університету до формування системи оплати праці, пов’язаної з результатами їхньої роботи та кваліфікації.

---

[647] Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – 187 с. (168). – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/mon_Ek_vidnosyny_VO-Ukrainy_Modernizac_IVO-2017-179p_avtors-kolektiv.pdf

5.7. Методичні рекомендації щодо розроблення Галузевої рамки кваліфікацій педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій

Аналіз основних засад соціально-трудової політики в університетах окремих країн (США, Австралія, Німеччина, Велика Британія тощо) дозволяє викласти в узагальненому вигляді такі особливості:

- ключовим інструментом умов зайнятості та оплати праці працівників ЗВО виступає колективно-договірне регулювання на національному, галузевому та, перш за все, на локальному рівнях;

- колективно-договірного регулювання соціально-трудових відносин у ЗВО базується на формуванні чітких та системних єдиних тарифних сіток посадових окладів різних груп посад працівників університетів;

- розподіл працівників за відповідними групами та діапазонами (рангами, категоріями, рівнями тощо) залежить напряму від результатів роботи працівників за навчальний/календарний рік, та їх відповідністю заданим вимогам до певних посад;

- формування заданих вимог (професійних стандартів, кваліфікаційних вимог, кваліфікаційних профілів тощо) здійснюється на рівні університету із залученням працівників та зовнішніх стейкґолдерів з використанням типових підходів, визначених на рівні виду економічної діяльності та/чи країни в цілому, а також із урахуванням норм та положень окремих міжнародних стандартизованих систем, наприклад, Міжнародної стандартної класифікації занять (ISCO-08)[649]та Європейської класифікації професій, навичок та кваліфікацій (ESCO)[650].

В Україні в теперішній час ключові засади колективно-договірного регулювання соціально-трудових відносин в ЗВО України визначаються такими правовими актами:

- Кодексом законів про працю України[651];

- Законами України: «Про освіту»[652], «Про вищу освіту»[653], «Про колективні договори і угоди»[654];

- Генеральною угодою між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2019-2021 роки «Про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні»[655];

- Галузевою угода між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на визначений/чинний термін[656];

- Положенням про порядок повідомної реєстрації галузевих і регіональних угод, колективних договорів[657];

- Положенням про організацію наукової, науково-технічної діяльності у закладах вищої освіти[658];

- Положенням про організацію навчального процесу в закладах вищої освіти[659];

[649] International Standard Classification of Occupations (ISCO-08). – URL: https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08/

[650] European Skills, Competences, Qualifications and Occupations (ESCO). – URL: https://ec.europa.eu/esco/portal/home

[651] Кодекс законів про працю України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322–08

[652] Закон України «Про освіту». – URL: https:// zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2145 – 19/print

[653] Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18

[654] Про колективні договори і угоди: Закон України від 01.07. 1993 № 3358-XII (зі змінами та доповненнями). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3356-12#Text

[655]Генеральна угода між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2019-2021 роки «Про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні, . – URL:https://www.fpsu.org.ua/news/237-nova-generalna-ugoda-peregovornij-protses/15934-generalna-ugoda-pro-regulyuvannya-osnovnikh-printsipiv-i-norm-realizatsiji-sotsialno-ekonomichnoji-politiki-i-trudovikh-vidnosin-v-ukrajini-na-2019-2021-roki-tekst

[656] Галузева угода між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на 2016– 2020 роки, прийнята 15 грудня 2016 року та зареєстрована Міністерством соціальної політики України 15 грудня 2016 р. за N 31. – URL : https://consultant.parus.ua/?doc=0AHAD016B4

[657]Положення про порядок повідомної реєстрації галузевих і регіональних угод, колективних договорів. – URL: https://consultant.parus.ua/?doc=0AHAD016B4 ; https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-94-%D0%BF#Text

[658]Положення про організацію наукової, науково-технічної діяльності у закладах вищої освіти. – URL: https://consultant.parus.ua/?doc=0AHAD016B4 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1197-06/conv/print

[659] Положення про організацію навчального процесу в закладах вищої освіти. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0173-93?lang=ru

- Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання щорічної основної відпустки тривалістю до 56 календарних днів керівним працівникам навчальних закладів та установ освіти, навчальних (педагогічних) частин (підрозділів) інших установ і закладів, педагогічним, науково-педагогічним працівникам та науковим працівникам[660]»;

- Порядком надання щорічної основної відпустки тривалістю до 56 календарних днів керівним працівникам навчальних закладів та установ освіти, навчальних (педагогічних) частин (підрозділів) інших установ і закладів, педагогічним, науково-педагогічним працівникам та науковим працівникам[661];

- Наказом Міністерства освіти і науки України «Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ»[662];

- Листом Міністерства освіти України «Орієнтовний перелік посад працівників з ненормованим робочим днем системи Міністерства освіти України, яким може надаватись додаткова відпустка»[663] тощо.

Колективно-договірне регулювання соціально-трудових відносин у ЗВО здійснюється за двома напрямами:

- для закладів вищої освіти-бюджетних установ;

- для закладів вищої освіти-неприбуткових установ.

Колективно-договірне регулювання соціально-трудових відносин у ЗВО - бюджетних установах здійснюється з урахуванням норм та положень Галузевої угоди між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на визначений термін з урахуванням правових актів, перелічених вище.

5.7.1. Галузева рамка кваліфікацій педагогічних та науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти (ГРК ЗВО)

Розподіл педагогічних та науково-педагогічних працівників за посадами, умовами оплати праці та іншої винагороди здійснюється відповідно до їх віднесення до рівнів Галузевої рамки кваліфікацій педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО (ГРКЗВО).

ГРКЗВО відповідно до норм чинного законодавства затверджується як окремий документ/чи як складова загальної Галузевої рамки кваліфікацій педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів освіти (ГРКЗО) постановою уряду.

Віднесення педагогічних та науково-педагогічних працівників до тих чи інших рівнів Галузевої рамки кваліфікацій педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО здійснюється через незалежне оцінювання їхніх професійних кваліфікацій відповідно до вимог профільних професійних стандартів.

Відповідні посади педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО, які віднесені до певних рівнів ГРК ЗВО, закріплюються за рівнями з діапазонами посадових окладів (зорієнтованих на кратність до розміру мінімальної заробітної плати) Галузевої тарифної сітки посадових окладів (ставок) педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО.

Галузева тарифна сітка посадових окладів (ставок) педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО (ГТС ЗВО) відповідно до норм чинного законодавства затверджується постановою уряду.

Питання щодо збільшення розмірів посадових окладів (ставок) педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО - неприбуткових установ регулюються нормами та положеннями Галузевої угоди між Міністерством освіти і науки України та Всеукраїнською асоціацією університетів-автономних інституцій

---

[660]Постанова КМУ від14 квітня 1997 року за № 346 «Про затвердження Порядку надання щорічної основної відпустки тривалістю до 56 календарних днів керівним працівникам навчальних закладів та установ освіти, навчальних (педагогічних) частин (підрозділів) інших установ і закладів, педагогічним, науково–педагогічним працівникам та науковим працівникам» (зі змінами та доповненнями). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-97-%D0%BF/ed20090507#Text

[661]Постанова КМУ від14 квітня 1997 року за № 346 «Про затвердження Порядку надання щорічної основної відпустки тривалістю до 56 календарних днів керівним працівникам навчальних закладів та установ освіти, навчальних (педагогічних) частин (підрозділів) інших установ і закладів, педагогічним, науково–педагогічним працівникам та науковим працівникам» (зі змінами та доповненнями). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-97-%D0%BF/ed20090507#Text

[662]Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ: наказ МОН України від 26 вересня 2005 року за № 557 (зі змінами). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1130-05#Text

[663]Орієнтовний перелік посад працівників з ненормованим робочим днем системи Міністерства освіти України, яким може надаватись додаткова відпустка. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v9-96281-98#Text

сектору нефінансових корпорацій (назва умовна) (далі – Галузева угода), прийнятої на термін середньострокового бюджетного планування (3 роки).

Підвищення посадових окладів (ставок) педагогічних та науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти-неприбуткових установ закріплюється у Галузевій угоді та колективному договорі конкретного університету, виходячи з його фінансової спроможності та з урахуванням інших чинників ринкової економіки, з урахуванням норм та положень ГРК ЗВО і ГТС ЗВО шляхом кратного їх зростання (2-х, 3-х чи 4-х тощо).

При підготовці ГРК ЗВО були використані, окрім іншого, норми та положення, підходи та складові:

- пунктів 1,5 та 6 статті 35 «Рамки кваліфікацій» Закону України «Про освіту»[664];
- описів трудових функцій та робіт педагогів, науковців, інспекторів та керівників ЗВО, розміщених в Міжнародній стандартній класифікацій занять (ISCO-08)[665];
- Національного класифікатора професій України ДК 003 «Класифікатор професій» (КП) стосовно номенклатури професій, посад та професійних назв робіт, які напряму чи опосередковано пов'язані із наданням освітніх послуг[666];
- Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників (ДКХП), Випуск 1 «Професії працівників, що є загальними для всіх видів економічної діяльності»(стосовно загальних вимог до необхідних знань, умінь та навичок керівників та керівників структурних підрозділів, інспекторів (наглядачів, супервізорів тощо), Випуск 80 «Соціальні послуги» (стосовно завдань, обов'язків, кваліфікаційних вимог та вимог до знань працівників, що обіймають посади, діяльність за якими пов'язана із наданням освітньо-виховних та супроводжувальних послуг особам з особливими потребами)[667];
- проекту галузевого Випуску ДКХП «Освітня діяльність», який був чинним незначний період (із середини 2013 року до середини 2014 року)(стосовно завдань, обов'язків, кваліфікаційних вимог та вимог до знань педагогічних та науково-педагогічних працівників);
- постанови КМУ від 23.11.2011 № 1341 «Про затвердження Національної рамки кваліфікацій» (стосовно дескрипторів 6-10 рівнів національної рамки кваліфікацій (далі-НРК)[668];
- Методики з розроблення професійних стандартів, затвердженої наказом Міністерства соціальної політики України від 22 січня 2018 року № 74 (стосовно формування трудових функцій, професійних компетентностей, вимог до знань, умінь та навичок, необхідних для їх (професійних компетентностей) досягнення)[669];

- норм та положень Європейської класифікації професій, навичок та кваліфікацій щодо опису компетентностей викладачів та керівників університетів[670];
- доступних міжнародних та зарубіжних напрацювань відповідного спрямування (Європейського фонду освіти, Фінляндії, Естонії, Литви, Німеччини, Хорватії та Іспанії).

Запровадження ГРК ЗВО на практиці потребує попереднього вирішення та апробації окремих підходів, а саме:

- розподіл та назва повних професійних кваліфікацій з 10 по 23 рівень ГРК, які стосуються працівників ЗВО, проведено відповідно до подібності виконуваних трудових функцій, складності та характеру робіт;
- те ж саме стосується підбору часткових професійних кваліфікацій (посад, категорій, спеціалізацій, професійних назв робіт) до повних професійних кваліфікацій (рівнів ГРК ЗВО);
- назви окремих повних та часткових професійних кваліфікацій не завжди співпадають з номенклатурою КП та Переліку посад педагогічних та науково-педагогічних посад, що потребує приведення у відповідність цих позицій;

---

[664] Закон України «Про освіту». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text

[665] International Standard Classification of Occupations (ISCO-08). – URL: https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08/

[666] Національний класифікатор України ДК 003 «Класифікатор професій»/М. Гаврицька, Т. Гречушкіна, Т. Косухіна, С. Мельник та ін. – К. : Держспоживстандарт України, Видавництво «Соцінформ», 2010. – 746 с

[667] Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників. – Вип. 1. – Краматорськ : Центр продуктивності, 2005. – 363с.

[668] Постанова КМУ від 23 листопада 2011 року за № 1341 «Про затвердження Національної рамки кваліфікацій». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF#Text

[669] Методика розроблення професійних стандартів, затверджена наказом Міністерства соціальної політики України 22 січня 2018 року № 74. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0165-18#Text

[670] European Skills, Competences, Qualifications and Occupations (ESCO). – URL: https://ec.europa.eu/esco/portal/home

- потребує також узгодження із заінтересованими сторонами зміст та типовість (деталізація) визначених у ГРК ЗВО вимог для кожного її рівня професійних компетентностей (знань, умінь та навичок), необхідних для їх (вимог) досягнення.

5.7.2. Галузева тарифна сітка посадових окладів (ставок) педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО

При підготовці ГТС ЗВО були, окрім іншого, використані:

- Постанова КМУ від 30 серпня 2002 року за №1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери(зі змінами та доповненнями)[671];

- Наказ МОН України від 26 вересня 2005 року за № 557 «Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ» (зі змінами та доповненнями)[672];

- Наказ МОН України від 3 грудня 1993 року за № 181 «Про затвердження Інструкції про оплату праці та розміри ставок заробітної плати професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів» (зі змінами та доповненнями)[673];

- Постанова КМУ від 14 квітня 1997 року за № 346 «Про затвердження Порядку надання щорічної основної відпустки тривалістю до 56 календарних днів керівним працівникам навчальних закладів та установ освіти, навчальних (педагогічних) частин (підрозділів) інших установ і закладів, педагогічним, науково-педагогічним працівникам та науковим працівникам» (зі змінами та доповненнями)[674];

- Галузева угода між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на 2016-2020 роки, прийнята 15 грудня 2016 року та зареєстрована Міністерством соціальної політики України 15 грудня 2016 р. за N 31[675];

- стаття 61 ЗУ «Про освіту» «Оплата праці педагогічних і науково-педагогічних працівників»[676];

- зарубіжні підходи щодо тарифікації оплати праці працівників бюджетної сфери та силових структур, міжпосадові співвідношення вчителів, викладачів, професорів та науковців тощо (Німеччина, Франція, США тощо).

Ключові підходи розбудови проекту ГТС ЗВО полягають у наступному:

- за подібністю, складністю, змістом та характером роботи, автономією та відповідальністю у прийнятті рішень, зарубіжними аналогами тощо розроблено 10-рівневу тарифну сітку, де згруповано 23 рівні ГРК, з яких 10-23 відносяться до ГРК ЗВО, а 7-10 рівні ГТС – до ГТС ЗВО;

- найнижчою педагогічною посадою без категорії, якій за нормами статті 61 Закону України «Про освіту» передбачений посадовий оклад у розмірі 3 мінімальних заробітних плат, визначено «вчителя початкової школи». Посади 1-4 рівнів ГРК не віднесено до посад педагогічних працівників. Розмір та діапазони тарифних коефіцієнтів для цих посад зорієнтовані на їх співвідношення до аналогів посад (за складністю та відповідальністю за роботу) у Єдиній тарифній сітці, та на максимальні розриви до 7 рівня ГТС ЗВО;

- з 7 по 9 рівень ГТС ЗВО передбачене пропорційне збільшення тарифного коефіцієнта для кожного рівня на 10%. Великий розмір діапазону коефіцієнта для 10 рівня ГТС ЗВО визначений з огляду на те, що до

---

[671] Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери: постанова КМУ від 30 серпня 2002 року за №1298 (із змінами). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1298–2002–п

[672] Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ: наказ МОН України від 26 вересня 2005 року за № 557 (зі змінами). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1130-05#Text

[673] Наказ МОН України від 3 грудня 1993 року за № 181 «Про затвердження Інструкції про оплату праці та розміри ставок заробітної плати професорсько–викладацького складу вищих навчальних закладів» (зі змінами). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0181-93#Text

[674] Постанова КМУ від14 квітня 1997 року за № 346 «Про затвердження Порядку надання щорічної основної відпустки тривалістю до 56 календарних днів керівним працівникам навчальних закладів та установ освіти, навчальних (педагогічних) частин (підрозділів) інших установ і закладів, педагогічним, науково–педагогічним працівникам та науковим працівникам» (зі змінами та доповненнями). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/346–97–п2

[675] Галузева угода між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на 2016– 2020 роки, прийнята 15 грудня 2016 року та зареєстрована Міністерством соціальної політики України 15 грудня 2016 р. за N 31. – URL : https://consultant.parus.ua/?doc=0AHAD016B4

[676] Закон України «Про освіту». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text

цього рівня віднесено 23 рівень ГРК «Керівник закладу освіти», до якого належать перші керівники закладів освіти з різним рівнем навантаження, складності та відповідальності (дошкільні, шкільні заклади, заклади професійної освіти, університети тощо).

При опрацюванні цих матеріалів та у подальшій роботі рекомендується, перш за все, звернути увагу на наступне:

- детально проаналізувати віднесення тих, чи інших посад до Переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників[677];

- орієнтуватися на підготовку пропозицій щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства стосовно скасування більшості надбавок та компенсацій. Як варіант – залишити лише гарантовану надбавку за напруженість праці (до 50% від посадового окладу (ставки). Решта надбавок покривається віднесенням до того чи іншого рівня ГРК ЗВО, тобто через вимоги до кваліфікації (до займаної посади);

- віднесення до ГТС ЗВО, зокрема й до ГРК ЗВО, посад (часткових, додаткових часткових професійних кваліфікацій), які не відносяться (опосередковано відносяться) до формальної освіти (закладів освіти), але пов'язані із наданням освітніх послуг, носить рекомендаційний для роботодавців характер, є орієнтиром у рівні їхньої оплати праці. Це питання потребує додаткового вивчення;

- для рівня 10 ГТС ЗВО (можливо й для деяких інших) слід розробити шкали диференціації ставок керівників у залежності від визначених критеріїв, наприклад, чисельність учнів, вихованців, студентів, інших отримувачів освітніх послуг; чисельність педагогічних (науково-педагогічних) працівників; річний обсяг фінансування (обіг) за надані освітні послуги тощо.

На підставі аналізу інструментів щодо колективно-договірного регулювання соціально-трудових відносин у ЗВО як автономних інституціях сектору нефінансових корпорацій можна зробити такі висновки:

1. Інструменти, які використовуються в практиці колективно-договірного регулювання соціально-трудових відносин у ЗВО України відповідають принципам, структурі, змісту та класифікації міжнародних (профільні конвенції та рекомендації МОП; Міжнародна стандартна класифікація занять (ISCO-08); Європейська класифікації професій, навичок та кваліфікацій (ESCO) тощо) та вітчизняних (Національний класифікатор України ДК 003 «Класифікатор професій»; Національний класифікатор України ДК 009 «Класифікація видів економічної діяльності» тощо) стандартизованих систем;

2. Ключовим інструментом в контексті регулювання умов зайнятості та оплати праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників ЗВО виступає колективно-договірне регулювання на рівні виду економічної діяльності, одним з результатів якого є прийняття Галузевої угоди між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України (на визначений термін) з виділенням в окремих додатках ГРК ЗВО та ГТС ЗВО.

3. Виходячи з наведених вище висновків пропонується МОН України застосовувати під час підготовки, погодження та прийняття чергової Галузевої угоди між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України (на визначений термін) запропоновані методичні підходи щодо оплати праці відповідно до ГРК ЗВО та ГТС ЗВО.

4. При подальшому доопрацюванні цих матеріалів рекомендується звернути увагу на наступне:

- детально проаналізувати віднесення тих, чи інших посад до Переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників[678];

- орієнтуватися на підготовку пропозицій щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства стосовно скасування більшості надбавок та компенсацій. Як варіант – залишити лише гарантовану надбавку за напруженість праці (до 50% від посадового окладу (ставки). Решта надбавок покривається віднесенням до того чи іншого рівня ГРК ЗВО, тобто через вимоги до кваліфікації (до займаної посади);

- віднесення до ГТС ЗВО, зокрема й до ГРК ЗВО, посад (часткових, додаткових часткових професійних кваліфікацій), які не відносяться (опосередковано відносяться) до формальної освіти (закладів освіти), але пов'язані із наданням освітніх послуг, носить рекомендаційний для роботодавців характер, є орієнтиром у рівні їхньої оплати праці. Це питання потребує додаткового вивчення;

- для рівня 10 ГТС ЗВО (можливо й для деяких інших) слід розробити шкали диференціації ставок керівників у залежності від визначених критеріїв, наприклад, чисельність учнів, вихованців, студентів, інших

[677]Постанова КМУ від 14 червня 2000 року за № 963 «Про затвердження переліку посад педагогічних та науково– педагогічних працівників» (зі змінами). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/963–2000–п

[678]Постанова КМУ від 14 червня 2000 року за № 963 «Про затвердження переліку посад педагогічних та науково– педагогічних працівників» (зі змінами). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/963–2000–п

отримувачів освітніх послуг; чисельність педагогічних (науково-педагогічних) працівників; річний обсяг фінансування (обіг) за надані освітні послуги тощо[679].

[679] Мельник С. Розроблення макету проєктів Галузевої рамки кваліфікацій та Галузевої тарифної сітки з оплати праці педагогічних та науково-педагогічних працівників. – URL: http://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/6_Melnik-S.-V._AZ_Rozroblennya-maketu-proektiv.pdf

Висновки та рекомендації

Вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду формування ЗВО як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій дозволяє зробити такі узагальнені висновки:

1. В Україні в цілому сформовано систему інституціонального, нормативного, фінансового та кадрового забезпечення діяльності університетів. Ця система у теперішній час проходить етап модернізації, направленої на підвищення автономії ЗВО, підвищення рівня якості освітніх послуг, які ними надаються. У той же час перехід під жорсткої регламентації економічної діяльності провайдерів освітніх послуг у сфері вищої освіти, що залишилася у спадок ще з радянських часів, до неоліберальних підходів, в країні так і не завершено.

2. Не дивлячись на законодавче закріплення нового типу ЗВО, а саме закладів вищої освіти-неприбуткових установ, перехід університетів-бюджетних установ на практиці не відбувається. На сьогодні центральними органами влади так і не створені умови для такого переходу, а ЗВО не сприймають зиски від діяльності на нових конкурентних засадах на вітчизняному та/чи регіональних ринках освітніх послуг.

3. Практика діяльності багатьох університетів країн-членів ЄС свідчить про те, що вони за підтримки органів влади отримали/отримують великий обсяг автономії, перш за все, в сфері економічної діяльності. Період та темпи їх формування як закладів вищої освіти-неприбуткових установ залежить від дуже багатьох чинників, серед яких переважають:

- кон'юнктура на ринках праці національного, галузевого та регіонального рівнів;
- мотивація менеджменту та персоналу установ до переходу на більш гнучкі, ризикові, динамічні та залежні від рівня кваліфікації та продуктивності праці умови;
- рівень політичної та фінансової підтримки з боку урядів.

Пропозиції та рекомендації, викладені в роботі, можна згрупувати наступним чином:

- розроблення та прийняття окремого Закону України «Про господарську та фінансово-економічну діяльність закладів вищої освіти-неприбуткових установ» (назва умовна); внесення змін та доповнень до Закону України «Про вищу освіту», перш за все, стосовно самостійності в управлінні ЗВО, розподілі його доходів та видатків, застосуванні неоінституціональних підходів у політиці оплати та мотивації праці тощо;
- розроблення МОН України та запровадження на практиці галузевої рамки кваліфікацій для наукових, науково-педагогічних та педагогічних працівників;
- ініціювання МОН України внесення змін та доповнень до Національного класифікатора України ДК 003 «Класифікатор професій» стосовно всієї номенклатури професій та посад педагогічних та науково-педагогічних працівників;
- включення до законопроєктів про працю норм та положень, які спрощували б питання регулювання умов зайнятості науково-педагогічних, наукових та педагогічних працівників, перш за все, у частині нормування, організації та винагороди за їхню працю;
- використання на практиці та/чи проведення експериментів щодо запровадження методологічних підходів та методичних рекомендацій, запропонованих у роботі, а саме: методологічні підходи щодо прогнозування закладами вищої освіти кадрових потреб у фахівцях; методичні рекомендації щодо розроблення галузевої рамки кваліфікацій педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій; рекомендацій щодо регулювання розмірів оплати праці керівників закладів вищої освіти та їх структурних підрозділів тощо.

Список використаних джерел

1. Carrière des enseignants des universities. – URL: https://www.galaxie.enseignementsup-recherche.gouv.fr/ensup/pdf/EC_pays_etrangers/OCDE_UE/Portugal.pdf
2. Cornell University. – URL: https://www.dfa.cornell.edu/
3. Country information. – URL: https://www.eqar.eu/kb/country-information/
4. European Skills, Competences, Qualifications and Occupations (ESCO). – URL: https://ec.europa.eu/esco/portal/home
5. European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala. P. 24-25 (45 p.). – URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiThNK_ydDjAhWCmIsKHcUPBo8QFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.rkrs.si%2Fgradiva%2Fdokumenti%2FEUA_Autonomy_Report_Final.pdf&usg=AOvVaw0ejNh_bLn5yphZkqmYuZ_7
6. European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 84 p. – URL: https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%
7. Imperial College London. – URL: http://www.imperial.ac.uk/human-resources/procedures/
8. International Standard Classification of Occupations (ISCO-08). – URL: https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08/
9. It's Your Yale. – URL: https://your.yale.edu/
10. NachDenkSeiten. Diekritische Website. – URL: https://www.nachdenkseiten.de/?p=2081125www.nachdenkseiten.dep=20811
11. Princeton University. – URL: https://dof.princeton.edu/
12. University of edinburgh collective agreement – employment of guaranteed minimum hours teaching staff and fixed-term academic staff. – URL: https://www.ed.ac.uk/files/atoms/files/ue_ucu_collective_agreement_re_gh_ftcs_26_march_2019.pdf
13. Анализ структуры, количественного и качественного состава рабочей силы г. Севастополя. (мовою оригіналу). Издательство Государственное учреждение Научно-исследовательский институтсоциально-трудовых отношений (ГУ НИИ СТО). Луганск.-2012. -114с.
14. Анализ структуры, количественного и качественного состава рабочей силы г. Севастополя. (мовою оригіналу). Издательство Государственное учреждение Научно-исследовательский институтсоциально-трудовых отношений (ГУ НИИ СТО). Луганск.-2012. -114с.
15. Аналіз потреб ринку праці, викликів та можливостей на території Східної України. Інститут професійних кваліфікацій. – URL: https://ipq.org.ua/ua/news/341
16. Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина І): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтунця. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. – 177 с. – URL: https://ihed.org.ua/publications/analiz-providnogo-vitchyznyanogo-ta-zarubizhnogo-dosvidu-shhodo-mehanizmiv-finansovoyi-avtonomiyi-zakladiv-vyshhoyi-osvity-chastyna-i-preprynt-analitychni-materialy/
17. Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина ІІ): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І.Власова, В. Ворона, І. Жиляєв, В. Ковтунець, С. Мельник. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 161 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/Analiz_dosvidu_fin-avtonomii_zVO_ch2_analit_IVO-2019-161p_avtors-kolektiv.pdf
18. Аналітична записка «Моніторинг забезпечення педагогічними працівниками закладів освіти України: методологічні підходи до прогнозування». – URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/1-na_sajt_AZ_Monitoring_potrebi_ZO_u_pedpratsivnikah-final.pdf
19. Аналітична записка «Оцінка стандартів вищої освіти щодо відповідності стандартам та рекомендаціям щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG)». – URL: https://iea.gov.ua/naukovo-analitichna-diyalnist/analitika/rezultati-naukovih-doslidzhen-2/rnd_2020/
20. Аналітичний звіт щодо професійно-кваліфікаційного прогнозування в Україні. Робочий проект для обговорення 9 листопада 2017 р. у м. Києві. – URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/nrk/Analitychni-materialy/2-analitichniy-zvit-shchodo-profesiyno-kvalifikatsiynogo-prognozuvannya-v-ukraini.pdf

21. Верденхофа Ольга, Каленюк Ірина, Цимбал Людмила. Параметри та моделі автономії університетів // Міжнародна Економічна Політика. – 2018. – № 1 (28). – С. 109-127
22. Вивчення попиту на робочу силу на підприємствах Львівської та Донецької областей. – URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/nrk/Analitychni-materialy/4-vivchennya-potrebi-v-kadrakh-u-vugilnikh-regionakh-lvivskoi-ta-donetskoi-oblastey.pdf
23. Вимірювання результатів економічної діяльності державних і комунальних закладів вищої освіти України як суб'єктів сучасної ринкової економіки. // Науково-практичний журнал «Освітня аналітика» Інституту освітньої аналітики. 2019. Випуск № 1 (5). С. 31-44. – URL: https://science.iea.gov.ua/wp-content/uploads/2019/09/1_2019.pdf
24. Галузева угода між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на 2016– 2020 роки, прийнята 15 грудня 2016 року та зареєстрована Міністерством соціальної політики України 15 грудня 2016 р. за N 31. – URL : https://consultant.parus.ua/?doc=0AHAD016B4
25. Галузева угода між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на 2016–2020 роки, прийнята 15 грудня 2016 року та зареєстрована Міністерством соціальної політики України 15 грудня 2016 р. за N 31. – URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001729-16#Text
26. Генеральна угода між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2019-2021 роки «Про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні. – URL: https://www.fpsu.org.ua/news/237-nova-generalna-ugoda-peregovornij-protses/15934-generalna-ugoda-pro-regulyuvannya-osnovnikh-printsipiv-i-norm-realizatsiji-sotsialno-ekonomichnoji-politiki-i-trudovikh-vidnosin-v-ukrajini-na-2019-2021-roki-tekst
27. Діапазони шкал та значення приростів розраховані на базі статистичних даних за 2015-2019 рр. по Україні в розрізі 50 професій, для яких Кзб був менше 1,0.
28. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників. – Вип. 1. – Краматорськ : Центр продуктивності, 2005. – 363с.
29. Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – 187 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/mon_Ek_vidnosyny_VO-Ukrainy_Modernizac_IVO-2017-179p_avtors-kolektiv.pdf
30. Зазначені пропорції Кзб та відповідні заходи для них узяті із матеріалів попередніх досліджень.
31. Закон України «Про вищу освіту». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text
32. Закон України «Про відпустки». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80#Text
33. Закон України «Про колективні договори і угоди». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3356-12#Text
34. Закон України «Про оплату праці». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80#Text
35. Закон України «Про освіту». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text
36. Затверджено перелік регульованих спеціальностей – наказ МОН. – URL: https://mon.gov.ua/ua/news/zatverdzheno-perelik-regulovanih-specialnostej-nakaz-mon
37. Кодекс законів про працю України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08
38. Комплексний аналіз регіонального ринку праці Донецької області. – URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/recovery-and-peacebuilding/comprehensive-analysis-of-the-regional-labour-market-in-donetsk-.html
39. Комплексний аналіз регіонального ринку праці Луганської області. – URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/recovery-and-peacebuilding/comprehensive-analysis-of-the-regional-labour-market-in-luhansk-.html
40. Комплексний аналіз системи професійно-технічної освіти в Луганській області – URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/recovery-and-peacebuilding/comprehensive-analysis-of-the-regional-labour-market-in-luhansk-.html

41. Лист МОН України від 25.05.2020 за №1/12-2534 «Про внесення змін до Національного класифікатора України ДК 003 «Класифікатор професій».
42. Мельник С ., Панцир С . Як в Україні створити сучасну систему кваліфікацій? – URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XC8Q.pdf
43. Мельник С. Напрямки гармонізації наявних в Україні національних професійно-класифікаційної , професійно- та освітньо-кваліфікаційної стандартизованих систем з нормами й положеннями Національної системи кваліфікацій: проблеми й рішення / С. Мельник. – URL: https://connections.etf.europa.eu/communities/service/html/communitystart?community Uuid=91a0c81f-f231-47aa-ab18-8f973dd8591b
44. Мельник С. Освітньо-професійні стандарти у контексті реформування системи підготовки кадрів С. Мельник. – Луганськ: Віртуальна реальність, 2008 – 342 с.- С.56-59
45. Мельник С. Розроблення макету проєктів Галузевої рамки кваліфікацій та Галузевої тарифної сітки з оплати праці педагогічних та науково-педагогічних працівників. – URL: http://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/6_Melnik-S.-V._AZ_Rozroblennya-maketu-proektiv.pdf
46. Мельник С.В. Методологічні підходи до оцінки кадрових потреб у фахівцях із вищою освітою зі спеціальностей. – URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/2-na_sajt_AZ_Melnik_SV_Metodolog_pidh_otsinki_kadr_potr_fah_VO-final.pdf
47. Методика розроблення професійних стандартів, затверджена наказом Міністерства соціальної політики України 22 січня 2018 року № 74. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0165-18#Text
48. Методичні рекомендації щодо визначення відповідності обсягів та професійно-кваліфікаційної https://science.iea.gov.ua/%e2%84%96-1-2019/
49. Методичні рекомендації щодо розробки на основі тарифної системи гнучких систем оплати праці та їх запровадження на підприємствах і в організаціях виробничої сфери /І. Ф. Ломанов, В. В. Кузьменко, С. В. Мельник /ДУ НДІ СТВ / - К : Вид-во «Соцінформ», 2011. – 54 с.
50. Навички для сучасної України. Хімена Дель Карпіо, Ольга Купець, Ноель Мюллер і Анна Олефір. – URL: https://documents.worldbank.org/curated/en/808141497006924267/text/111553-UKRANIAN-PUBLIC-SkillsformodernUkraineUKR.txt
51. Наказ МОН України від 26 вересня 2005 року за № 557 «Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ» (зі змінами). – URL: https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1130-05/print
52. Наказ МОН України від 3 грудня 1993 року за № 181 «Про затвердження Інструкції про оплату праці та розміри ставок заробітної плати професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів» (зі змінами). – URL: https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z01181-93
53. Національний класифікатор України ДК 003 «Класифікатор професій»/М. Гаврицька, Т. Гречушкіна, Т. Косухіна, С. Мельник та ін. – К. : Держспоживстандарт України, Видавництво «Соцінформ», 2010. – 746 с.
54. Орієнтовний перелік посад працівників з ненормованим робочим днем системи Міністерства освіти України, яким може надаватись додаткова відпустка. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v9-96281-98
55. Положення про організацію навчального процесу в закладах вищої освіти. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0173-93?lang=ru
56. Положення про організацію наукової, науково-технічної діяльності у закладах вищої освіти – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1197-06/conv/print
57. Положення про порядок повідомної реєстрації галузевих і регіональних угод, колективних договорів. – URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-94-%D0%BF
58. Постанова КМУ від 14 червня 2000 року за № 963 «Про затвердження переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників» (зі змінами). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/963-2000-п
59. Постанова КМУ від 23 листопада 2011 року за № 1341 «Про затвердження Національної рамки кваліфікацій». – URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-п

60. Постанова КМУ від 30 серпня 2002 року за №1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» (із змінами). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1298-2002-п

61. Постанова КМУ від14 квітня 1997 року за № 346 «Про затвердження Порядку надання щорічної основної відпустки тривалістю до 56 календарних днів керівним працівникам навчальних закладів та установ освіти, навчальних (педагогічних) частин (підрозділів) інших установ і закладів, педагогічним, науково–педагогічним працівникам та науковим працівникам» (зі змінами та доповненнями). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/346–97–п2

62. Постанова КМУ від14 квітня 1997 року за № 346 «Про затвердження Порядку надання щорічної основної відпустки тривалістю до 56 календарних днів керівним працівникам навчальних закладів та установ освіти, навчальних (педагогічних) частин (підрозділів) інших установ і закладів, педагогічним, науково-педагогічним працівникам та науковим працівникам» (зі змінами та доповненнями). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/346-97-п

63. Постанова КМУ від14 квітня 1997 року за № 346 «Про затвердження Порядку надання щорічної основної відпустки тривалістю до 56 календарних днів керівним працівникам навчальних закладів та установ освіти, навчальних (педагогічних) частин (підрозділів) інших установ і закладів, педагогічним, науково-педагогічним працівникам та науковим працівникам» (зі змінами та доповненнями). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/346–97–п2

64. Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ: наказ МОН України від 26 вересня 2005 року за № 557 (зі змінами). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1130-05#Text

65. Про колективні договори і угоди: Закон України від 01.07. 1993 № 3358-XII (зі змінами та доповненнями). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3356-12#Text

66. Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери: постанова КМУ від 30 серпня 2002 року за №1298 (із змінами). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1298–2002–п

67. Проєкт Закону про працю. – URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67833

68. Проєкт Трудового кодексу. – URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331

69. Реєстр заявок на розроблення професійних стандартів. – URL: https://www.me.gov.ua/Documents/Print?lang=uk-UA&id=c5e6262d-5b44-4894-8b09-4e1e5da04dbd

70. Реєстр професійних стандартів. – URL: https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&isSpecial=True&id=22469103-4e36-4d41-b1bf-288338b3c7fa&title=RestrProfesiinikhStandartiv

71. Результати дослідження в рамках проекту. «Економічне та соціальне відновлення Донбасу». Оцінка попиту на професії, які затребувані на ринку праці. – URL: https://kiis.com.ua/materials/pr/20151230_PROON/Report_Employment_KIIS_final_ukr.pdf

72. Рекомендації щодо створення оптимального механізму колективно-договірного регулювання фондів оплати праці залежно від результатів виробничої та фінансово-господарської діяльності підприємства (проект). – Звіт про НДР «Розробка рекомендацій щодо створення оптимального механізму колективно-договірного регулювання фондів оплати праці залежно від результатів виробничої та фінансово-господарської діяльності підприємства», УДК 331.2:331.106.24, № 0104U005215, ДУ НДІ СТВ (І.Ф.Ломанов, С.В.Мельник та інші). - Луганськ, 2004. 35 с.

73. Романовський О. О. Феномен підприємництва в університетах світу : монографія / О. О. Романовський. – Вінниця : Нова Книга, 2012. – 504 с

74. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG). – К.: ТОВ "ЦС", 2015. – 32 с. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). – К.: CS Ltd., 2015. – 32 p. переклад «Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти» здійснено Британською Радою в Україні за співпраці з Національним Еразмус+ Офісом в Україні та Інститутом вищої освіти НАПН України. – URL: https://www.britishcouncil.org.ua/sites/default/files/standards-and-guidelines_for_qa_in_the_ehea_2015.pdf

75. Стаття 92 Кодексу Законів про працю України. – URL: https://protocol.ua/ua/kodeks_zakoniv_pro_pratsyu_ukraini_stattya_96/

76. Структури випускників закладів профтехосвіти потребам ринку праці. ДУ НДІ соціально-трудових відносин Мінсоцполітики України. Київ: за редакції Мельника С.В. Соцінформ, 2003. 40 с .

77. Типові методичні рекомендації щодо регулювання розмірів оплати праці керівників, їх заступників та керівників структурних підрозділів підприємств виробничої сфери на основі складності їх праці./ С.В. Мельник, В.В. Кузьменко, І.Ф. Ломанов. ДУ НДІ СТВ. – Луганськ: Вид-во «Віртуальна реальність», 2011. – 85 с. 18 лип. 2019 р. – URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/recovery-and-peacebuilding/analysis-of-the-vocational-education-and-training-system-in-luha.html

78. Хоружий Г. Ф. Європейська політика вищої освіти. Монографія. – Полтава: Дивосвіт, 2016. – 384 с

79. Шевченко Н. В. Соціальне партнерство у сфері освіти: горизонти модернізації : [монографія] / Н. В. Шевченко; Нац. фармацевт. ун-т. – Харків : Щедра садиба плюс, 2014. – 503 с.

Розділ 6. Методологічні основи економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах ринкової економіки

Володимир Ковтунець,
кандидат фізико-математичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу економіки
вищої освіти Інституту вищої освіти НАПН України
https://orcid.org/0000-0001-9077-4867

Анотація

Вирішуючи питання економічної діяльності університету (ширше - закладу вищої освіти), слід виходити із завдань та умов, поставлених суспільством і артикульованих державою перед закладом освіти.

У розділі розглянуто економічну діяльність ЗВО, спрямовану на збільшення їх дохідності шляхом маркетингової діяльності, ефективного управління людськими, фінансовими та матеріальними ресурсами. Зазначається, що в Україні відбувається поступове розширення автономії ЗВО. Стверджується, що формальний статус ЗВО як бюджетної організації не відповідає реальному статусу суб'єкта економічної діяльності.

Ключові слова: автономія закладів вищої освіти; економічна діяльність університету; фінансова автономія; розширення фінансової автономії університету.

6.1. Аналіз вітчизняних і зарубіжних праць з проблем економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах ринкової економіки

У різний час у різних країнах ці завдання та умови ставились по-різному у визнаних моделях університетської освіти: німецькій, англійській, американській та французькій[680]. XX століття внаслідок швидкого технологічного розвитку поставило перед вищою освітою абсолютно нове завдання: масова підготовка висококваліфікованих фахівців для всіх галузей економіки. Вища освіта перестала бути елітарною прерогативою обмеженого кола осіб, як було до цього. Професор університету, який досі готував студента перш за все до наукової роботи або освітньої діяльності і фактично був для студента найбільш бажаним роботодавцем, мусив змінити цілі навчання. Кар'єра його випускника у бізнесі може виявитись успішнішою, аніж у науці.

Вища освіта стала ключовим фактором технологічного і відповідно економічного розвитку. Тому що саме вища освіта генерує людський капітал найвищого рівня (і відповідно найвищої вартості), який забезпечує:

- Розроблення і запуск нових ідей, продуктів, технологій тощо;
- Організацію підприємницької діяльності (бізнесу) з високою ефективністю і конкурентоспроможністю.

Таким чином університет до своїх традиційних завдань додає не менше важливе - формування найважливішого для розвитку економіки капіталу – людського.

Якщо до XX століття якість університету, університетської освіти визначалася передовсім ученими, академічним середовищем, то нині якість вищої освіти визначається передовсім ринком праці. Дослідження Індексу глобальної конкурентоспроможності держав світу базується, зокрема, і на відомостях про стан освіти як складової якості людського капіталу(World Economic Forum, The Global Competitiveness Index)[681].

Нові вимоги до вищої освіти не заперечують класичних моделей університету, зорієнтованих на дослідження. Європейські держави запровадили поділ університетів на дві категорії: дослідницькі (класичні - research university) професійні (прикладних наук – Applied science university). Як показує практика, цей поділ достатньо умовний. Класичні університети прагнуть працювати на ринок праці, професійні - вести наукові дослідження.

М.Квієк[682] розглядає цю проблему як конкуренцію за вплив на вищу освіту між державою і ринком. Він приходить до висновку, що «найближчим часом можна очікувати більше ринку і менше регулювання: роль держави невмолимо слабнутиме в міру просування вищої освіти у напряму ринку». І далі «хай ці ринкові сили різняться в потузі від регіону до регіону, проте їх геть непросто зупинити».

Сформулюємо основні тези, які будуть обґрунтовуватись у цьому розділі.

Перша. Університети були і є суб'єктам економічної діяльності.

Друга. Ефективність економічної діяльності університету оцінюється за обсягом та якістю послуг, які він надає: результатами наукових досліджень і якістю підготовки фахівців.

Третя. Ефективність економічної діяльності університету залежить від ступеня його автономії. В ринкових умовах важливими є організаційна та фінансова автономія.

Четверта. Цільові функції, поставлені державою перед університетами, повинні відповідати потребам і запитам суспільства.

---

[680] Концепції класичного університету. – URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%97_%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%81%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D1%83%D0%BD%D1%96%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D1%83

[681] World Economic Forum, The Global Competitiveness Index. – URL: https://www.weforum.org/

[682] Марек Квієк, Університет і держава. К.: Таксон, 2009. – 380 с.

6.2. Сутність економічної діяльності університету

Згідно Закону України «Про освіту» основним видом економічної діяльності має бути освітня діяльність, передбачена Класифікатором видів економічної діяльності (КВЕД)[683], в окремих випадках основним видом може бути наукова діяльність.

Слід наголосити, що в цій роботі термін «економічна діяльність» ми розглядаємо звужено, як діяльність університету, спрямовану на збільшення доходу університету шляхом маркетингової діяльності, ефективного управління людськими, фінансовими та матеріальними ресурсами. Крім того, ми не розглядаємо тут недержавні університети, які є повноцінними суб'єктами господарювання з усіма правами і обов'язками. Близьким до цього є поняття господарської діяльності, однак господраська діяльність є вужучим поняттям, аніж наведене вище розуміння економічної діяльності.

В такому розумінні можливості економічної діяльності університету прямо залежать від ступеня його автономії - кадрової, організаційної та фінансової.

До 2014 року університети України не мали достатнього рівня навіть академічної автономії. Дуже обмежена була кадрова автономія. По суті, це повна відсутність організаційної автономії іІ обмежена фінансова автономія, яка стосувалась виключно коштів спеціального фонду Державного бюджету, тобто, коштів, зароблених університетом в т.ч. наданням платних освітніх послуг. Варто наголосити, що перелік платних послуг, які можуть надаватися університетом, затверджувався Кабінетом Міністрів України.

Другий показник, від якого залежить економічна діяльність університету, - критерії оцінювання його діяльності. Ці критерії є похідними від державної політики у сфері вищої освіти.

До останнього часу основним показником ефективності діяльності університету була чисельність студентів. Чисельність студентів за державним замовленням до 2015 року визначалася рішеннями центральних органів виконавчої влади з розподілу державного замовлення. Університет міг впливати лише на кількість студентів, які навчаються за кошти фізичних та юридичних осіб. І цей обсяг визначався двома факторами: ліцензійним обсягом та вартістю освітніх послуг. Університети конкурували часто ціною освітніх послуг. У підсумку це привело до суттєвого демпінгування на ринку освітніх послуг. Так, за підсумками 2018-2019 років річні видатки Державного бюджету на одого студента більше ніж у два рази перевищували середню вартість навчання за кошти юридичних та фізичних осіб.

[683] Класифікатор видів економічної діяльності (КВЕД). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10#Text

6.3. Автономія університетів і перспективи національних економік

Про вплив освіти на економічний поступ нації написано доволі багато. Стосовно середньої освіти кваліфіковані дослідження підсумовані у праці[684]. Однак зрозуміло, що професійна післясередня та вища освіта мають вплив не менший.

Автори зосередились на дослідженні вужчого питання - впливу рівня автономії університетів на перспективи економічного розвитку. Порівнювались два рейтинги:

1) ступінь автономності закладів вищої освіти за дослідженням Асоціації університетів Європи (European University Association)[685]

2) показник якості професійної (vocational) та вищої освіти за дослідженням Індексу глобальної конкурентоспроможності (The Global Competitiveness Index) Світового економічного форуму (World Economic Forum)[686].

Для дослідження взято відомості 2017 року. Список країн для порівняння обмежено європейськими країнам, які досліджували на предмет автономності університетів: Австрія, Кіпр, Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Греція, Угорщина, Ісландія, Ірландія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Норвегія, Польща, Португалія, Словаччина, Іспанія, Швеція, Швейцарія, Нідерланди, Туреччина, Великобританія. В дослідження брали участь також три землі Федеративної Республіки Німеччини: Бранденбург, Гессе, Пінічна Рейн-Вестфаллія. Однак індекс глобальної конкурентоспроможності розраховується не для суб'єктів федерації, тому автори не знайшли правильних аргументів для включення до дослідження ФРН.

Для коректності порівняння взято порядкові рейтинги держав за двома показниками (місця у рейтингу).

Показники держав виглядають таким чином:

Місце в рейтингу за якістю освіти	Місце в рейтингу за рівнем автономії
10	1
11	2
3	3
1	4
19	5
12	6
6	7
20	8
8	9
21	10
4	11
2	12
14	13
18	14
15	15
7	16
13	17
23	18
24	19
17	20
5	21

[684] Hanushek, E. A., Woßmann L., Education and Economic Growth. Htpp. – URL: http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%2BWoessmann%202010%20IntEncEduc%202.pdf

[685] European University Association. – URL: https://eua.eu/

[686] The Global Competitiveness Index. – URL: http://www3.weforum.org/

9	22
25	23
16	24
22	25

Коефіцієнт кореляції між цими рейтингами складає 0,42. Це середній рівень зв'язку. Однак треба зважати, що в показнику Індексу глобальної конкурентоспроможності присутня і якість професійної, а не лише вищої освіти.

Показник рівня автономії університетів держави складається з 4-х складових: академічної, організаційної, кадрової та фінансової автономії. Оцінено також зв'язок з цими складовими: найвищий ступінь кореляції - 0,51 виявлено між якістю освіти та рівнем організаційної автономії.

Аналіз числових показників відповідних ознак замість рейтингових позицій дає приблизно такий же порядок кореляції.

Звичайно, для повного аналізу цих зв'язків потрібно проводити глибші дослідження, однак із наведеного можна зробити висновок, що від ступеня автономії університетів залежить якість вищої освіти загалом.

6.4. Аналіз державної політики у сфері вищої освіти і її впливу на економічну діяльність університетів

Історично першим документом, який визначав стратегію розвитку освіти, була Державна національна програма програму «Освіта»(«Україна XXI століття»), затверджена Постановою Кабінету міністрів України від 3 листопада 1993 р. N 896[687].

«Головна мета Програми - визначення стратегії розвитку освіти в Україні на найближчі роки та перспективу XXI століття, створення життєздатної системи безперервного навчання і виховання для досягнення високих освітніх рівнів, забезпечення можливостей постійного духовного самовдосконалення особистості, формування інтелектуального та культурного потенціалу як найвищої цінності нації», – сказано у преамбулі. Програма чи не вперше поставила завдання забезпечити особі можливість навчатися упродовж всього життя. Також у цій програмі вперше поставлені стратегічні завдання, які реалізуються повною мірою лише зараз, через понад 20 років: подолання авторитарної педагогіки, децентралізація управління освітою тощо.

У вищій освіті визначено стратегічні завдання: перехід до гнучкої ступеневої системи освіти, оптимізація мережі закладів вищої освіти для задоволення потреб суспільства в цілому та регіонів держави, прогнозування і планування потреби у фахівцях.

Важливо нагадати, що програма передбачає «…перехід до ефективної моделі фінансування освіти, адекватної ринковій економіці, розвиток нової соціально-економічної структури освітньої сфери».

Крім формулювання загальних принципів та цілей програма містить і систему заходів для її виконання. Так, до 1995 року мали б бути розроблені «науково обґрунтовані методики визначення перспективних потреб держави у фахівцях з різним рівнем кваліфікації та обсягів їх підготовки у професійних та вищих навчальних закладах», розроблено «методику визначення нормативів видатків з бюджету на утримання навчально-виховних закладів і установ освіти», розроблено «систему відомчої статистичної звітності». До 2000 року мали бути створено «регіональні університетські навчально-наукові комплекси, оптимізовано мережу технопарків та регіональних технополісів, наукових дослідно-конструкторських і дослідно-виробничих підрозділів на базі вищих навчальних закладів».

Національна доктрина розвитку освіти, затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 року N 347/2002[688], базується на важливому положенні, що «освіта є стратегічним ресурсом поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності держави на міжнародній арені».

Доктрина констатує здійснення практичного «реформування галузі згідно з Державною національною програмою «Освіта» («Україна XXI століття»)».

Водночас Національна доктрина наголошує, що «глобалізація, зміна технологій, перехід до постіндустріального, інформаційного суспільства, утвердження пріоритетів сталого розвитку, інші властиві сучасній цивілізації риси зумовлюють розвиток людини як головну мету, ключовий показник і основний важіль сучасного прогресу, потребу в радикальній модернізації галузі, ставлять перед державою, суспільством завдання забезпечити пріоритетність розвитку освіти і науки, першочерговість розв'язання їх нагальних проблем».

Актуальним завданням Національна доктрина визнає забезпечення «доступності здобуття якісної освіти протягом життя для всіх громадян та дальше утвердження її національного характеру», констатує недостатній рівень оплати праці працівників освіти і науки.

Визначена Національною доктриною система концептуальних ідей та поглядів на стратегію і основні напрями розвитку освіти у першій чверті XXI століття стосовно вищої освіти включає:

- забезпечення доступності якісної освіти;
- пріоритетний розвиток інформаційних технологій в освіті;
- інтеграція вітчизняної освіти у міжнародний освітній простір удосконалення економічної моделі освіти, зокрема, поліпшення технології формування видатків державного та місцевих бюджетів на освіту, удосконалення системи кількісних та якісних показників для нормування зазначених видатків;
- здійснення економічної діяльності навчальними закладами на засадах неприбутковості;

687 Державна національна програма «Освіта»(«Україна XXI століття»). Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. N 896. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF/print.

688 Національна доктрина розвитку освіти. Затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 року 347/2002. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002.

- стимулювання інвестицій юридичних і фізичних осіб у розвиток освіти;

- створення сучасної системи нормування та оплати праці у галузі освіти;

- визначення пріоритетних напрямів фінансування освіти і концентрація фінансових ресурсів для їх реалізації;

- забезпечення ефективного використання коштів на функціонування та розвиток освіти;

- забезпечення формування державного замовлення на підготовку фахівців у професійно-технічних та вищих навчальних закладах різних форм власності на конкурсній основі з урахуванням якості освітніх послуг.

У 2013 році Президент України схвалив Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [689]. На виконання Указу Кабінет Міністрів України розпорядженням затвердив план заходів для її виконання [690].

У загальних положеннях Стратегії зазначено, що «національна стратегія конкретизує основні шляхи реалізації концептуальних ідей та поглядів розвитку освіти, визначених Національною доктриною розвитку освіти». Констатується, що «нинішній рівень освіти в Україні не дає їй змоги повною мірою виконувати функцію ключового ресурсу соціально-економічного розвитку держави і підвищення добробуту громадян». Серед недоліків вказується «недостатня відповідність освітніх послуг вимогам суспільства, запитам особистості, потребам ринку праці».

Однак уже при визначенні основних завдань Стратегії стосовно вищої освіти немає жодного положення, яке б спрямовувало вищу освіту на вирішення проблем економічного розвитку держави. Завдання «приведення мережі вищих навчальних закладів і системи управління вищою освітою у відповідність із потребами розвитку національної економіки та запитів ринку праці», або «залучення роботодавців до співпраці з вищими навчальними закладами, зокрема, до участі у розробленні стандартів вищої освіти, організації проходження практики студентами, вирішенні питань надання першого робочого місця випускникам» лише побіжно нагадують про обов'язок системи вищої освіти бодай орієнтуватися на потреби ринку праці та перспективи економічного розвитку держави.

Стосовно ринку праці Стратегія містить розмите завдання розроблення «методики науково обґрунтованого прогнозування ринку праці з урахуванням розвитку галузей економіки». До речі, так і не виконане жодним із урядів, можливо тому, що відповідного положення немає у згаданому вище плані заходів.

Варто зазначити, що положення Стратегії і відповідного плану часто взаємно суперечливі. Так, освітньо-кваліфікаційний рівень молодшого спеціаліста віднесено одночасно до професійно-технічної і до вищої освіти. В одному документі декларується «удосконалення структури національної системи освіти відповідно до міжнародної стандартної класифікації» і структурні елементи вищої освіти, які цій класифікації не відповідають (той же молодший спеціаліст у двох видах освіти, науковий рівень вищої освіти).

Нарешті, останній документ, що стосується планування розвитку вищої освіти, - Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року [691], схвалена колегією Міністерства освіти і науки України у 2016 році.

Стан вищої освіти характеризується за даними соціологічних опитувань, Глобального індексу конкурентоспроможності, впливу вищої освіти на рівень заробітної плати та конкурентоздатністю на світовому ринку освітніх послуг.

На цій основі визначаються основні недоліки системи і пропонуються рішення. Зокрема, визначено основні завдання реформ:

1) Забезпечення конституційних прав громадян на безоплатну вищу освіту на конкурсній основі та рівного доступу до якісної вищої освіти;

2) Реорганізація системи управління вищої освіти. Дебюрократизація, децентралізація, забезпечення автономії та відповідальності закладів вищої освіти. Залучення громадських, професійних об'єднань, асоціацій ЗВО до прийняття рішень;

---

689 Указ Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року». – URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013/page.

690 Про затвердження плану заходів з реалізації Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 686-р. – URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/246688428.

691 Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року. – URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/gromadske-obgovorennya/2016/18-strategiya-reformuvannya-vishhoi-osviti-20.doc.

3) Трансформація університетів у центри незалежної думки, які здатні підготувати професіоналів та згенерувати ідеї для прискореної модернізації країни;

4) Забезпечення справедливої конкуренції між ЗВО як запоруки високої якості вищої освіти;

5) Створення належного зв'язку між ринком праці та системою вищої освіти.

6) Інтеграція вищої освіти України у світовий і європейський освітньо-науковий простір».

Важливою особливістю стратегії є наголос на запровадженні ринкових економічних відносин у сфері вищої освіти, зокрема, справедливої конкуренції, розподіл державного фінансування між закладами вищої освіти фінансування за результатами освітньої і наукової діяльності. Вперше в такого виду документів вища освіта вказується «як фактор підвищення конкурентоздатності вітчизняної економіки» і передбачені конкретні заходи для посилення такого фактора.

Системний аналіз усіх чотирьох документів дозволяє зробити певні висновки.

По-перше, президенти України та українські уряди поступово все більше наголошують на необхідності підвищення якості вищої освіти і відповідно забезпечення її конкурентоспроможності, орієнтації на потреби ринку праці.

По-друге, формується усвідомлення того, що вища освіта є фактором економічного розвитку, без якого неможливий, зокрема, інноваційний розвиток національної економіки.

По-третє, поступово визнається, що без ринкових механізмів економічної діяльності у сфері вищої освіти ефективне використання бюджетних коштів і розвиток системи є неможливими.

По-четверте, всі документи розглядають систему вищої освіти як дещо цілісне і загалом відносно однорідне. В той же час слід визнати, що це не так. Заклади вищої освіти надають освітні послуги різної якості. Є окремі галузі знань і спеціальності, де вища освіта України має незаперечні успіхи і має потенціал для розвитку, зокрема, для збільшення експорту освітніх послуг.

Загалом слід визнати повільне виконання (а за окремими напрямами - ігнорування) урядових рішень стосовно розвитку вищої освіти. Хоча логіка правової держави передбачає, що рішення Президента України та Кабінету Міністрів України мають виконуватися незалежно від зміни посадових осіб. Або ж до документів мають вноситися зміни відповідно до виборчих програм переможців парламентських та президентських виборів.

6.4.1. Державне замовлення як інструмент державної політики у сфері вищої освіти

Структура і обсяги державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою має базуватись на прогнозах розвитку економіки, технологій та наукових досліджень.

Розроблення деталізованої економічної стратегії держави в нинішніх умовах є складною проблемою. Однак дані про розвиток економіки України та світової економіки останніх років дозволяють зробити прогнози економічного розвитку з доброю надійністю. Прикладом є розроблений Національним технічним університетом «Київський політехнічний інститут мені Ігоря Сікорського»» «Форсайт економіки України: середньостроковий (2015–2020 роки) і довгостроковий (2020– 2030 роки)»[692].

Згідно з прогнозами Форсайту саме аграрний сектор, оборонний комплекс, зокрема, машинобудування, будуть провідним галузями економічного розвитку. Розвиток промисловості, аграрного сектора в останні 15-20 років гостро виявили дефіцит кадрів з вищою освітою у інженерії (машинобудування, енергетика, будівництво тощо), транспорту (авіаційного, морського, залізничного) та агрономії. Причому це не кількісний, а якісний дефіцит. Упродовж тривалого часу вища освіта була фактично позбавлена доступу до сучасної наукової і науково-технічної літератури, відповідно до нових технологій. Не оновлювалась і матеріально-технічна база. В той час коли відновлення індустрії, транспорту та аграрного сектора відбувалися за рахунок запровадження сучасних технологій. Вища освіта у багатьох випадках не відповідала технологічному рівню виробництва.

На жаль, у структурі державного замовлення інтереси і потреби національної економіки відображаються незадовільно. Навіть за наявності державного замовлення за інженерними чи природничими спеціальностями університети часто неспроможні набрати студентів.

Вирішення проблем цього напрямку неможливо лише за рахунок збільшення обсягів державного замовлення на згадані тут спеціальності. Практика свідчить, що це не приводить навіть до збільшення чисельності студентів.

Друга проблема державного замовлення – відірваність від фінансування. Навіть у часовому вимірі: державне замовлення формується у 2-му кварталі бюджетного року, бюджет же затверджується у 4-му кварталі. При цьому обсяг видатків на вищу освіту жодним чином не залежить від обсягів державного замовлення. Зважаючи на різну вартість освітніх послуг за спеціальностями (інженерні, медичні та ін. коштують значно більше, аніж гуманітарні), відсутність зв’язку між держзамовленням і фінансуванням стає перешкодою у модернізації державного замовлення під потреби ринку праці.

При такому плануванні не враховується той фактор, що в пріоритетні для економіки галузі вищої освіти (галузі знань) необхідні відповідні інвестиції для приведення змісту освіти у відповідність сучасним технологіям. Враховуючи зацікавленість роботодавців, доцільно перейти до практичної реалізації державно-громадського партнерства. Добрим прикладом могло б бути запровадження дуальної форми організації освітнього процесу за денною формою здобуття вищої освіти.

6.4.2. Стан автономії університетів України

Автономія закладу вищої освіти, в т.ч. і фінансова, не є самоціллю. Оскільки метою вищої освіти є якісна підготовка висококваліфікованих фахівців для сучасної економіки і сучасного суспільства, то і автономія має в першу чергу слугувати цій меті.

Ми розглянемо різні складові автономії.

Ключовим питання для економічної діяльності університету є питання власності. До 2015 року державні і комунальні (загалом – публічні) університети володіли майном на праві оперативного управління. Визначення обсягу прав дає Господарський кодекс України[693] у статті 137. Це право застосовується до «некомерційної» господарської діяльності. Некомерційність відповідно до статті 52 означає «самостійну систематичну господарську діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів *без мети одержання прибутку»*. Університети є бюджетними організаціями і відповідно не мають мети одержання прибутку.

[692] Форсайт економіки України. – URL: http://ied.kpi.ua/wp-content/uploads/2015/10/Foresight-2015.pdf.
[693] Господарський кодекс України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print

Положення частини третьої статті 137 реально є блокуванням економічної діяльності університетів. Університет може в будь-який момент втратити майно, університет не може вчинити жодних дій із майном, окрім поточних ремонтів, без дозволу власника - держави в особі відповідного органу влади.

Тому в умовах до 2014 року можливості університету щодо ведення власної економічної діяльності були жорстко обмежені.

Закон «Про вищу освіту»[694] 2014 року надав університетам можливість отримати майно на праві господарського відання. Така форма володіння передбачена статтею 136 Господраського кодексу України. Це право «є речовим правом суб'єкта підприємництва, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом), з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою власника у випадках, передбачених цим Кодексом та іншими законами»[695]. Ця форма університетові більше гарантій беперешкодного володіння майном.

Можна стверджувати, що форма господарського відання близька до права власності, оскільки четверта частина вже згаданої статті 136 передбачає, що «щодо захисту права господарського відання застосовуються положення закону, встановлені для захисту права власності».

Крім того, статтею 70 згаданого Закону «Про вищу освіту» передбачено, що університет має право власності на об'єкти права інтелектуальної власності «створені за власні кошти або кошти державного чи місцевих бюджетів (крім випадків, визначених законом)».

Таким чином, нове законодавство суттєво розширило обсяг майнових прав університетів, і це створює сприятливі умови для ведення економічної діяльності.

Наступна важлива для економічної діяльності складова автономії університетів – це фінансова автономія.

Фінансова автономія має бути важливою складовою реформування економічних відносин у сфері вищої освіти загалом. Тривалість цього процесу і відповідний суспільний резонанс вимагають розумної поступовості з неухильною орієнтацією на якісні показники вищої освіти.

Фінансова автономія закладів вищої освіти є головним інструментом для успішного запровадження в системі вищої освіти ринкових відносин, що передбачає справедливу і здорову конкуренцію між надавачами освітніх послуг. Якщо у середній освіті корисність конкуренції ще може дискутуватися, то глобалізація вищої освіти змусила системи вищої освіти різних країн переходити до ринкових відносин [696]. У запровадженні конкурентних відносин у системі вищої освіти безперечним ліднром є США. Чарльз Ґленн (Charles Glenn), зокрема, стверджує, що «університети конкурують з іншими університетами, дома і за кордоном» за міжнародних студентів, чисельність яких збільшується щороку[697].

Елементи фінансової автономії у вищій освіті України в частині викоистання коштів загального фоонду Державного бюджету частково запроваджуються із 2014 року.

Найсуттєвішою перешкодою до фінансової автономії стала відсутність правового регулювання розподілу між університетами (та іншими закладами вищої освіти).

Єдиний регуляторний показник, який міг впливати на обсяг фінансування, - це чисельність науково-педагогічних працівників. Обсяг коштів визначався в першу чергу фондом заробітної плати, який затверджувався відповідним Міністерством через штатний розпис. Причому цей порядок поширювався як кошти загального так і на кошти спеціального фонду Державного бюджету, тобто, на використання власних надходжень університету.

Наприкінці 2017 року до Бюджетного кодексу[698] України було внесено доповнення, яке передбачало запровадження розподілу коштів загального фонду Державного бюджету за формулою, з визначенням основних вхідних показників для формули.

Сама формула була затверджена лише наприкінці 2019 року[699]. Незважаючи на певні недоліки формули, інколи достатньо очевидні, новий підхід створює сприятливі умови для планування економічної

---

[694] Закон України «Про вищу освіту». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text

[695] Господарський кодекс України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print.

[696] Nirk Van Damme, Higher Education In The Age Of Globalization:The Need For A New Regulatory Framework For Recognition, Quality Assurance And Accreditation. In: Globalization and Competition in Education (Edited by Jan de Groof, Gracienne Lauwers, Germain Dondelinger). - Wolf Legal Publishers, 2003. – pp.27-40.

[697] Charles Glenn, Getting Real about Competition in Education. In: Globalization and Competition in Education (Edited by Jan de Groof, Gracienne Lauwers, Germain Dondelinger). - Wolf Legal Publishers, 2003. – pp.313-318.

[698] Бюджетний кодекс України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text

діяльності уніеврситету. Скасовано, зокрема, явно застарілу регуляторну Постанову Кабінету Міністрів України про нормативи чисельності студентів на одну ставку науково-педагогічного працівника.

Запровадження формули відкриває можливість зміни статусу університетів – від бюджетних установ до неприбуткових суб'єктів економічної діяльності – отримувачів бюджетних коштів. Цей статус передбачено чинними законами «Про освіту» та «Про вищу освіту», він відкриває університетам можливості ведення ефективної економічної діяльності. Однак університети не могли переходити у запропонований статус доти, допоки функціонував ручний порядок розподілу бюджетних коштів, при якому, як було сказано вище, університет неспроможний планувати свій бюджет і відповідно незалежно вести економічну діяльність.

Стан фінансової автономії закладів вищої освіти України оцінювався шляхом соціологічного опитування, проведеного Інститутом вищої освіти у 2019 році.

Результати опитування доцільно згрупувати у три групи:

матеріальне забезпечення діяльності персоналу;

залученість персоналу до вирішення проблем фінансування ЗВО;

розуміння фінансової автономії.

Розглянемо окремо ці аспекти.

Матеріальне забезпечення діяльності персоналу.

Частка викладачів та управлінців, які забезпечені робочим місцем з комп'ютером, принтером, доступом до Інтернет, витратними матеріалами (папір) коливається в межах 34-93%. Лише 80% викладачів маю робоче місце у закладі вищої освіти, 34% - мають персональний комп'ютер.

Можливість користуватися ліцензованим програмним забезпеченням мають всього 30% викладачів і 51% управлінців.

Можливість доступу до наукових мереж та електронних наукових бібліотек мають лише 44% викладачів та 58% управлінців. Цей показник критично малий на фоні все жорсткіших вимог до здобувачів наукових ступенів та вчених звань, зокрема, вимог щодо публікацій у якісних наукових виданнях, що індексуються наукометричними базами. Реально це свідчення того, що більше половини науково-педагогічних працівників не мають доступу до сучасної наукової інформації і відповідно, не можуть доносити до студентів сучасні наукові знання.

Варто звернути увагу, що робота управлінців за всіма показниками забезпечується краще, аніж робота науково-педагогічних працівників.

Аналізуючи підстави для матеріального заохочення персоналу, бачимо, що домінують такі підстави як ювілей працівника і успішна підготовка студентів до олімпіад та конкурсів. Менше половини вказують як підставу для заохочення високі наукові результати чи високі результат освітньої діяльності. Це корелює із показником преміювання як інструменту забезпечення якості вищої освіти (40%).

1. Залученість персоналу до вирішення проблем фінансування ЗВО.

Менше половини викладачів ознайомлені з фінансовими звітами ЗВО, і лише 9% - залучалися до визначення пріоритетів фінансування ЗВО. Невисокий відсоток тих, кого не цікавлять фінансові питання, вказує, що науково-педагогічний персонал спроможний впливати на вирішення питань фінансового характеру, однак потенціал внутрішньої демократії ЗВО не використовується сповна.

2. Розуміння фінансової автономії.

Недоліки, вказані вище, управлінці та викладачі ЗВО сподіваються вирішити в умовах фінансової автономії. Тобто, домінує уявлення, що фінансова автономія є благом для вищої освіти. Мова йде перш за все про заохочення якісної роботи науково-педагогічних працівників та поліпшення матеріальної бази ЗВО. Є також розуміння того, що в нинішніх умовах бюджетні кошти витрачаються нераціонально. Однак дослідження не дають підстав вважати, що науково-педагогічний персонал сповна усвідомлює той факт, що фінансова автономія має поєднуватись із більшою відповідальністю закладів вищої освіти.

3. Приклади успішного використання закладами вищої освіти України інструментів фінансової автономії.

Перш за все слід вказати на успішне використання ЗВО права розміщувати вільні кошти на депозитних рахунках державних банків, запроваджене новим Законом України «Про вищу освіту» у 2014 році.

---

[699] Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1146 «Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності», – URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-rozpodil-vidatkiv-derzhavnogo-byudzhetu-mizh-zakladami-vishchoyi-osviti-na-osnovi-pokaznikiv-yih-osvitnoyi-naukovoyi-ta-mizhnarodnoyi-diyalnosti-1146-241219

Так, за даними Державної казначейської служби від 05 вересня 2018 року, на депозитних рахунках закладами вищої освіти у 2018 році було розміщено 2 448 млн. грн. Зазначеним правом скористалися 90 закладів вищої освіти та відокремлених підрозділів закладів вищої освіти Упродовж зазначено періоду 2018 року було повернуто 449 млн. грн. Станом на вказану дату на депозитних рахунках залишалося понад 2 000 млн. грн. Заклади вищої освіти отримали дохід у розмірі 104 млн. Максимальна сума депозитних вкладів одного закладу складала 219 млн. грн. Максимальний дохід одного закладу складає понад 11 млн. грн.

У порівнянні регіонів лідерами за обсягом депозитів є Харківська область, місто Київ та Дніпропетровська область.

При цьому станом на початок року банківськими установами було неповернено 35 млн. грн., розміщених у минулих періодах. Тому варто зазначити, що окремі заклади вищої освіти намагались диверсифікувати ризики, розміщуючи кошти в різних банківських установах.

Таким чином приблизно 30% закладів вищої освіти користуються можливістю отримати додаткові доходи за рахунок розміщення тимчасово вільних коштів на депозитних рахунках банків. Варто зазначити, що це дозволяє їм також акумулювати кошти для реалізації проєктів з капітального ремонту та будівництва, енергозбереження.

Інша група прикладів стосується оптимізації витрат на теплопостачання та комунальні послуги.

Рівень фінансової автономії визначає і можливості реалізації університетами академічної, кадрової та організаційної автономії. На жаль, через обмеженість фінансової автономії університети неспроможні реалізувати передбачені законодавством всі інші автономні права.

6.4.3. Конкуренція у вищій освіті

Університети в Україні залишаються бюджетними установами, які відповідно до Бюджетного кодексу цілком утримуються за кошти відповідного бюджету, переважно Державного. Виходячи із цього статусу університет не повинен вести економічної діяльності, спрямованої на збільшення доходу (прибутку не може бути за визначенням).

Однак реальність дещо інша. Університет може надавати платні послуги фізичним та юридичним особам. Для узгодження конфліктуючих між собою норм кошти, отримані університетами за надання платних послуг, віднесені до так званого спеціального фонду бюджету. Були випадки, коли уряд вилучав кошти спецфонду одного університету і передавав іншому. Зараз такі дії заборонені.

Таким чином, університети мають певні стимули до збільшення надходжень від надання платних послуг. Перш за все мова йде про студентів, чиє навчання оплачується фізичними та юридичними особами. Конкуренція за таких студентів йде уже тривалий час.

Однак більша свобода університетів у використанні кошів спеціального фондупорівняно із загальним фондом спонукає університети збільшувати чисельність студентів, чиє навчання оплачується фізичними чи юридичними особами. Така постановка завдань не сприяє якості вищої освіти, і до певної міри цей вид конкуренції не є корисним для системи вищої освіти в цілому.

Із 2015 року конкурентні умови поширено і на студентів, які навчаються за держзамовленням[700]. Обсяг державного замовлення за кожною спецальністю(освітньою програмою) від цього часу визначається побажаннями вступників і відповідно до їхніх результатів зовнішнього незалежного оцінювання. За будь-яких умов обсяг державного фінансування певною мірою залежть від кількості судентів, зарахованих за державним замовленням. В цій моделі конкурентні переваги отримуь університети, до яких подають заяви з високим пріоритетом вступники, що отримали вищі результат зовнішнього незалежного оцінювання. Вищий рівень підготовки вступників забезпечує можливості вищої якості освіти. Таким чином опосередковано нова модель надає конкурентні переваги університетам з вищою якістю освітньої діяльності. І з такої точки зору конкуренція є виправданою.

Якщо визнати якість вищої освіти як основну мету державної політики, то з наведеного вище випливає необхідність вирівняти права університетів у використанні коштів загального і спеціального фонду. Обмеження прав щодо спеціального фонду припинить будь-яку розумну конкуренцію. А ось надання більшої автономії у користуванні коштами загального фонду сприятиме здоровій економічній конкуренції.

---

[700] Наказ МОНУ №1072 від 15.10.2014 «Про затвердження Умов прийому на навчання до вищих навчальних закладів України в 2015 році». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1390-14#Text .

На жаль, в останні роки вживаються заходи, спрямовані на державне регулювання вартості освітніх послуг в сторону їхнього збільшення. Таке адміністративне регулювання мало вдповідає засадам ринку.

Як підсумок зазначимо, що запровадження здорової конкуренції між університетми корисне з точки зору підвищення якості освітніх послуг, однак прямо суперечить стаутусу університетів як установ, що утримуються за рахунок бюджету (бюджетних установ).

6.4.4. Маркетингова діяльність у вищій освіті

Проблеми маркетингової діяльності неприбуткових організацій, в т.ч. закладів освіти, розпочав розробляти Ф.Котлер (Ph.Kotler)[701] та інші[702]. Добрий аналіз методів маркетингової діяльності у вищій освіті дано в роботі [703] Meringe F. Та Gibbs P.

Концепція маркетингу передбачає два етапи діяльності:

1) вивчення потреб споживачів і

2) просування товарів чи послуг для задоволення цих потреб.

Маркентиг у вищій освіті відрізняється від маркетингу інших послуг перш за все складною структурою споживання.

За класичним розумінням споживачем освітніх послуг є задобувач освіти - студент. І цей підхід правильний стосовно конкретної послуги. Споживачем послуг системи освіти (частковий випадок - університету) є суспільство та його важлива економічна складова - ринок праці. Саме з податків, сплачених роботодавцями, оплачується в Україні державне замовлення на підготовку фахівців. Роботодавець вправі розраховувати на можливість найняти на роботу підготовленого державою фахівця. На жаль, попит на цьому рівні не задовольняється, про що свідчить громадська активність об'єднань роботодавців щодо співпраці зі сферою освіти[704].

На користь такого підходу говорить і концепція соціально-відповідального маркетингу[705].

У вищій освіті України починаючи з 1992 року певний час функціонував ринок продавця. Незадоволений попит на вищу освіту – бізнес-освіту, задовольнявся послугами економічної та правничої освіти. До 1998 року приватні заклади вищої освіти були успішними бізнес-проєктами.

Потім відбувалася непроста трансформація ринку продавця у більш природний для цього виду діяльності ринок покупця. До цього спонукали дві причини: демографічна криза і відновлення економіки, яке вимагало кваліфікованої робочої сили сучасного рівня.

Причому вплив роботодавців на ринок покупця природно збільшується.

Це означає, що університети в умовах ринку мають вибудовувати свою маркетингову діяльність послідовно у трьох напрямах:

1) вивчення потреб ринку праці;
2) вивчення потреб здобувачів освіти;
3) допомога здобувачам освіти у виборі освітніх програм, зокрема, через профорієтаційну роботу.

Врахування інтересів споживача поставить перед університетами завдання гнучкіше організовувати освітній процес:

1) своєчасно модернізувати освітні програми, наближаючи їх до потреб ринку праці;
2) запроваджувати орієнтовані на ринок праці методи організації освітнього процесу; добрим прикладом може стати повноцінна дуальна освіта.

Слід мати на увазі, що відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС та Закону України «Про освіту» Україна формує національну систему каліфікацій. Йде інтенсивний процес розроблення професійних стандартів, перш за все роботодавцями. Професійні стандарти мають ставати частиною стандартів вищої освіти за

---

[701] Kotler, Ph.Strategies for Introducing Marketing into Nonprofit Organizations// Journal of Marketig, 1979 (43), 1. – p. 37-44

[702] *Kotler, P., & Fox, K. F. A. (1995).* Strategic Marketing for *Educational Institutions*. (2nd ed.) Prentice Hall.- 396 p.

[702] Maringe, Felix, Gibbs, Paul, Marketing higher education : theory and practice. – Maidenhead, England; New York : Open University Press, 2009

[704] Маніфест роботодавців України. – URL: https://fru.ua/ua/initiatives/manifest

[705] Оболенська, Т.Є. Маркетинг у сфері освітніх послуг. Автореф. Дисертації докт. Економічних наук. - Харків: Харківський державний економічний університет. - 2002.

відповідними спеціальностями. Цей фактор має сприяти діяльності університетів, спрямованій на задоволення інтересів та потреб ринку праці.

6.4.5. Перетворення закладів вищої освіти у центри інновацій

Побажання інноваційного розвитку економіки України поки що не підкріплені інституційними заходами. Розвиток технологічно провідних економік світу (наприклад, США) свідчить, що інноваційний розвиток неможливий без включення до процесів університетів. Поєднання наукового потенціалу університету підприємницької активності студентської молоді відкриває найкоротший шлях до запровадження інноваційних технологічних розробок.

Для цього університет повинен мати права і бути зацікавленим у заснуванні інноваційних підприємств (Start-Up'ів). Перші кроки до цього вже зроблені через надання Законом України «Про вищу освіту» закладам вищої освіти права власності на результати наукової і науково-технічної діяльності, права вносити об'єкти права інтелектувальної власності до статутного капіталу підприємств. Однак без належної ринкової оцінки вартість нематеріальних активів є невисокою. Тому заклади вищої освіти найчастіше не отримують належного фінансового результату від заснування таких підприємств. Потрібно надати їм право вносити до статутного капіталу матеріальні активи. І тут знову на перешкоді стає статус закладів освіти як бюджетних установ.

6.4.6. Експорт освітніх послуг

Є галузі освіти, де державні інвестиції в матеріальне забезпечення закладів можуть давати суттєве збільшення ВВП за рахунок зростання експорту освітніх послуг. Мова йде, зокрема, про медичну освіту, авіаційну та морську освіту. Так, уже нині за скромними підрахунками навчання іноземних студентів додає до ВВП України не менш 400 млн. доларів. Зростання потребує і оновлення матеріальної бази, і змістовного та якісного оновлення освіти, що неможливо зробити за нинішнього порядку фінансування.

Можливі і приватні інвестиції у перспективні заклади, однак вони неможливі, допоки заклади вищої освіти залишаються бюджетними установами.

Наведений вище перелік можливостей вищої освіти щодо вкладу у економічний розвиток держави є неповним. Однак необхідно відзначити, що реалізація цих та інших можливостей залежить від стану системи. Якби наміри, сформульовані у згаданих вище рішеннях щодо розвитку вищої освіти, були реалізовані повною мірою, система вищої освіти була б більшою мірою готова до збільшення вкладу в економічний розвиток України.

Зараз доцільно сформулювати деякі конкретні спільні проблеми системи вищої освіти, вирішення яких необхідне для забезпечення позитивного впливу освіти на економічний розвиток держави.

6.4.7. Запровадження елементів корпоративного управління закладами вищої освіти

Зміна бюджетного статусу закладів вищої освіти дозволить запровадити елементи корпоративного управління. Зважаючи на складу структуру значної частини університетів, обсяги річного обороту коштів запровадження такої моделі управління є цілком виправданим. Частина управлінських повноважень, які зараз реалізується міністерствами, мають бути передані наглядовим радам. Участь роботодавців у роботі наглядових рад з належними повноваженнями забезпечить реальний зв'язок освіти з потребами ринку праці.

6.4.8. Об'єктивне оцінювання якості вищої освіти

Як було сказано вище, еконмічна діяльність уніеврситету, його автономія не є самоціллю, а важливим інструментом запровадження ринкових відносин, перш за все справедливої і здорової конкуренції між закладами вищої освіти – надавачами освітніх послуг. В конкурентній боротьбі ключовим показником є якість послуг (тут – освітніх) з точки зору споживача. Чарльз Ґленн (Charles Glenn) вважає, що «конкуренція між

американськими університетами базується на представленні уявного майбутнього, з яким молоді люди можуть ідентифікуватися»[706].

Для ефективного розподілу бюджетних коштів між закладами вищої освіти з метою матеріального заохочення вищої якості освіти важливо розробити систему обчислюваних показників, які свідчать про якість освіти і забезпечують розвиток закладів освіти.

В сукупності такі показники повинні утворити систему ключових показників ефективності (англ. KPI).

Проте, зважаючи на специфіку надання освітніх послуг вищої освіти і відповідно необхідність формувати надійну стратегію розвитку закладу, модернізований підхід - формування системи збалансованих показників (англ. Balanced ScoreCard)[707] – може бути ефективнішим.

При цьому слід мати на увазі інтереси і потреби здобувачів освіти – споживачів освітніх послуг, а також непрямих споживачів цих послуг – роботодавців[708].

Таким чином, економічні чинники мають стати важливою складовою оцінювання якості вищої освіти. Масовізація вищої освіти в умовах глобалізації ринку освітніх послуг все більшою мірою спонукають до запровадження ринкових механізмів регулювання економічних відносин у цій сфері. Кожна економічна криза загострює проблему фінансування університетів. Суспільство і держава у таких умовах справедливо ставлять питання ефективності витрачання бюджетних коштів на здобуття вищої освіти.

Питання економічної ефективності вищої освіти досліджувалося в працях багатьох дослідників наприклад, у США[709].

В роботі [710] порівнюється ефективність різних моделей вищої освіти в т.ч.за системою фінансування.

Українські дослідники досліджували економічну ефективність функціонування національної системи вищої освіти [711], [712].

Ці та інші дослідження мотивують держави світу запроваджувати нові механізми фінансування вищої освіти, притаманні саме ринковій економіці:

- кредитування осіб для здобуття вищої освіти;
- запровадження ваучерної моделі фінансування вищої освіти;
- фінансування за результатами діяльності (англ. performance-based funding).

В усіх перерахованих моделях тою чи іншою мірою має враховуватись якість вищої освіти.

Методологія оцінки якості вищої освіти вимагає ґрунтовного дослідження.

Економічний підхід до оцінювання якості вищої освіти слід ґрунтувати на оцінювання якості освітніх послуг.

Переважна частина дослідників зосереджуються на якості процесу надання освітніх послуг. Це трансформується у існуючі нині системи внутрішнього і зовнішнього забезпечення якості освітньої діяльності. Зокрема, на це спрямовані системи акредитації закладів освіти та освітніх програм.

Дещо ширше якість освітньої діяльності закладу вищої освіти оцінюється при формуванні рейтингів університетів.

Економічно обґрунтована оцінка якості освітніх послуг може стати базою для формування систем розподілу бюджетного фінансування, зокрема – в моделі фінансування за результатами діяльності. Однак для практичного використання такі показники мають бути надійно вимірюваними.

---

[706] Charles Glenn, Getting Real about Competition in Education. In: Globalization and Competition in Education (Edited by Jan de Groof, Gracienne Lauwers, Germain Dondelinger). – Wolf Legal Publishers, 2003. – pp.313-318.

707 Robert S. Kaplan, David P. Norton, The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action. – Harvard College, 1996. – 270 p.

708 В.Ковтунець, Економічні підходи до оцінювання якості вищої освіти. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Проблеми інтеграції освіти, науки та бізнесу в умовах глобалізації»: тези доповідей, 4 жовтня 2019 р. — Київ : КНУТД, 2019. —с. 12-13.

709 Michel S. McPherson, Morton Owen Schapiro and Gordon C.Whinston, Payng the Piper. Productivity, Incentives, and Financing in US Higher Education. – The University of MichigRn Press. – 1993.- 339 p.

710 Layzell D.T.,State Higher Education Models: An Assessment of Current and Emerging Approaches// Journal of Education Finance, Vol. 33, No. 1 (SUMMER 2007), pp. 1-19.

711 Теоретико-методологічне обгрунтування ефективних фінансово-економічних моделей розвитку вищої школи / монографія (рукопис) ; за заг. ред. чл.-кор. НАПН України, д-ра екон. наук., проф. І.М. Грищенка. – К., 2015. – 260 с. URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/viddil-5_mon_Finansovo-ekonomich-modili_2014_260.pdf.

712 Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина І): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтунця. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. – 177 с. URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/Analiz_dosvidu_fin-avtonomii_zVO_ch1_analit_IVO-2018-177p_avtors-kolektiv.pdf.

Для побудови системи показників якості освітніх послуг потрібно розуміти критерії, за якими оцінюють послуги споживачі. Для цього слід виходити із того факту, що вища освіта є одночасно індивідуальним і суспільним благом. Споживачем послуг вищої освіти як індивідуального блага є здобувач освіти. Споживачем послуг вищої освіти як суспільного блага є суспільство і, зокремаринок праці. При цьому, починаючи з 1990-х років дослідники відзначають зростання значення вищої освіти саме як приватного блага[713]. Марек Квієк вважає, що «у дедалі поширенішій ринково-орієнтованій риториці, яку особливо уподобали міжнаціональні та глобальні організації, освіта перетворюється на товар, здебільшого приватне й індивідуальне благо, втрачаючи своє колишнє значення громадського і колективного блага». Нові реаліїї, зокрема, перехід до ринкової економіки країн Центральної та Східної Європи, посилили, зокрема, у Європі, тенденції до ринкових підходів щодо оцінювання кості вищої освіти. М.Квієк зокрема, підсумовує, що «Центральна та Східна Європа побачила нове покоління студентів з новим, суттєво споживацьким підходом, особливо у приватному секторі вищої освіти», з позиції «я плачу, я вимагаю» [714].

Споживачем освітньої послуги як індивідуального блага є, як було зазначено, здобувач освіти. Для розуміння оцінки освітньої послуги здобувачем необхідно розуміти мету, яку ставить особа здобуваючи вищу освіту. Як показують соціологічні дослідження[715], серед цілей здобуття вищої освіти домінують:

- вища заробітна плата (61,9%);
- успішна кар'єра (50,9%);
- висока кваліфікація як спеціаліста (47,4%);
- самореалізація (21,0%);
- можливість жити у культурному, освіченому середовищі (20,4%).

Таким чином, за цими даними показниками якості вищої освіти як індивідуального блага треба визначити: заробітну плату та кар'єру.

З цих показників легко вимірюваним є заробітна плата.

Інші дослідження показують, що з розміром зарплати пов'язана вартість здобуття освіти за контрактом. Так, за даними державної статистики 2013 року[716] вища освіта забезпечує в середньому підвищення заробітної плати приблизно на 35%. Виходячи із вартості контракту за престижними спеціальностями (право, економіка тощо), виявляємо, що витрати на здобуття вищої освіти окупляться, з урахуванням інфляції, за 8-10 років. З цим висновком корелюють дослідження кредитної моделі фінансування вищої освіти у США: для повернення кредиту на здобуття вищої освіти потрібно до 10 років. Цей строк статистично не залежить від типу коледжу чи закладу та рівня освіти: диплом вищого рівня як і диплом дорожчого закладу забезпечує відповідно вищу заробітну плату[717].

В умовах України є можливість оцінювати показник якості освіти за розміром заробітної плати (без урахування спеціальності, за якою здобуто вищу освіту) на основі державних реєстрів документів про освіту та платників податків або єдиного соціального внеску.Такий показник може бути валідним у разі існування якісної системи оцінювання професійних кваліфікацій або незалежного оцінювання результатів навчання.

Окремі експерти вважають, що слід оцінювати працевлаштування випускників за здобутою у закладі спеціальністю/кваліфікацією. Таке твердження є цілком обґрунтованим для професійної невищої освіти. Однак для вищої освіти слід мати на увазі такі фактори:

- вища освіта забезпечує достатньо широкий спектр загальних компетентностей, які дозволяють особі легко набувати нових професійних кваліфікацій;

- не всі освітні програми вищої освіти забезпечують здобуття професійних кваліфікацій; сюди слід віднести більшість освітніх програм з фундаментальних наук.

---

[713] Марек Квієк, Університет і держава. Вивчення глобальних тенденцій. - К.: Таксон. - 2009.- 384 с.

[714] Marek Kwiek, The Social State of the Univeristies In The Context of the Changing State/Market Rations (the Global, European Union, and Accetion Countries' Perspectives). In:Globalization and Competition in Education (Edited by Jan de Groof, Gracienne Lauwers, Germain Dondelinger). - Wolf Legal Publishers, 2003. – pp.179-212.

715 Тестування та рівний доступ до якісної вищої освіти: громадська думка про ЗНО, вступ до вишів, проблеми вищої школи. - URL: https://dif.org.ua/article/testuvannya-ta-rivniy-dostup-do-yakisnoi-vishchoi-osviti-gromadska-dumka-pro-zno-vstup-do-vishiv-problemi-vishchoi-shkoli.

716 Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року.–URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT1109.html.

717 N.Fogg, P.Harrington, and I. Khatiwada, Skills and the Earnings of College Graduates. URL: https://www.ets.org/s/research/pdf/skills-and-the-earnings-of-college-graduates.pdf

Крім того, за відсутності якісної національної системи кваліфікацій і класифікатора занять (в Україні його традиційно називають класифікатором професій) важко встановити відповідність роботи (заняття) освітній кваліфікації особи.

Кар'єрне зростання особи є, безумовно, надійнішим показником якості здобутої нею вищої освіти, який враховує вищу освіту і як приватне, і як суспільне благо. Однак для дослідження потрібно проводити спеціальні тривалі статистичні обстеження. Можна застосувати спрощену модель дослідження – досліджувати динаміку офіційно задекларованих доходів особи. Цей підхід виключає, на жаль, випадки, коли кар'єрне зростання не може бути виражене у фінансовій формі (наприклад, це актуально для творчих професій).

У західоєвропейських державах (наприклад, Бельгія, Нідерланди) успішно використовується як показник якості кількість виданих документів про освіту. В умовах України такий показник є очевидно невалідним, оскільки відсутні механізи убезпечення від видачі неякісних дипломів.

Але вища освіта не втрачає свого значення і як суспільне благо. Впливаючи безпосередньо на розвиток нації і держави, вища освіта як суспільне благо має і інші показники якості. Залежно від поставлених цілей державної політики ними можуть бути:

- забезпечення зайнятості населення;
- інноваційний розвиток економіки на основі розвитку і впровадження результатів наукових досліджень;
- розвиток наукових досліджень;
- експорт освітніх послуг тощо.

Експорт освітніх послуг є достатньо валідним показником якості вищої освіти за умови, коли зростання такого експорту є одним із завдань державної політики держави у сфері освіти. До тго ж такий показник надійно обчислюється.

Розглядаючи вищу освіту як суспільне благо, не можна заперечити той факт, що оцінки якості освіти як індивідуального блага можуть бути і її оцінками як суспільного блага.

Важливим чинником оцінки якості вищої освіти як суспільного блага є ринок праці. Для роботодавців показниками якості вищої освіти є:

- рівень професійної кваліфікації;
- загальні компетентності, зокрема, здатність до подальшого навчання і підвищення кваліфікації, менеджерські вміння, здатність працювати в команді тощо.

Як бачимо, оцінки, за якими формуються рейтинги університетів, більшою мірою ґрунтуються на показниках якості вищої освіти як суспільного блага.

Запропонований підхід дає змогу оцінити економічну ефективність вкладень у вищу освіту - як публічних, так і приватних.

Оскільки в більшості країн при формуванні обсягів державного фінансування враховуються показники якості освітнього процесу, а не кінцевого результату, актуальним є дослідження кореляції цих груп показників. Це потрібно і з точки зору тривалості і коштовності освітнього процесу для мінімізації втрат коштів.

На перший погляд, доцільно використовувати такий показник як популярність закладу вищої освіти на ринку освітніх послуг. Цей показник легко обчислюється за результатам вступних кампаній. Однак в умовах відсутності якісного консультування з питань розвитку кар'єри, зокрема, якісного профорієнтаційного тестування, цей показник може виявитись недостатньо надійним. З тих же причин не можна користуватись показником працевлаштування за спеціальністю.

Надзвичайно корисним має бути показник наукової і науково-технічної діяльності закладу. Однак в Україні для оцінки наукової діяльності застосовуються оцінки, які важко вважати валідними (кількість дисертацій, кількість публікацій у виданнях, реферованих у наукометричних базах тощо). Разом з тим у міжнародних рейтингах університетів наукова діяльність складає вагому частку рейтингової оцінки. В Україні необхідно розробити систему показників, які дозволяють оцінити рівень та значимість наукових результатів, отриманих закладом вищої освіти. Зокрема, результати прикладних досліджень мають бути оцінені за результатами впровадження, створення стартапів, продажу технологій тощо. Однак в умовах обмеженої фінансової автономії закладів вищої освіти, що є наслідком їхнього бюджетного статусу, немає змоги об'єктивно оцінювати якість такої діяльності закладів.

6.5. Можливості економічної діяльності університету в умовах обмеженої фінансової автономії унверситету як бюджетної організації

6.5.1. Можливість отримання запозичень (кредитів)

Закон не забороняє закладам вищої освіти брати позики. Однак в реальності такі права суттєво обмежені у зв'язку зі спеціальним статусом майна, яким користується заклад. Таке майно не може бути предметом застави (частина друга статті 70 Закону України «Про вищу освіту»[718]). Заклад вищої освіти має право власності лише на результати своєї наукової і науково-технічної діяльності, яка фінансується державою або виконання закладом вищої освіти із власної ініціативи. Відповідно лише ці об’єкт можуть бути предметами застави. А оскільки в абсолютній більшості випадків їх ринкова ціна невисока через нерозвиненість відповідного сегменту ринку, то і можливості отримання кредитів закладами вищої освіти мінімальні.

6.5.2. Можливість використовувати залишки фінансування у наступних циклах

Бюджетний кодекс України не дозволяє переносити на наступний рік (цикл) будь-які кошти, призначені закладами вищої освіти, як видатки споживання, так і видатки розвитку.

Разом з тим треба мати на увазі, що власні надходження закладів вищої освіти, отримані як плата за освітні послуги, проведення досліджень на замовлення компаній, оренду майна тощо, відносяться на рахунок спеціального фонду Державного бюджету і формально також є бюджетними коштами. Кошти спеціального фонду закладам вищої освіти дозволено використовувати у наступних циклах роках).

Саме ці норми дозволяють університетам накопичувати кошти на видатки розвитку.

718 Закон України «Про вищу освіту». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18

6.6. Методичні поради щодо використання закладами вищої освіти інструментів фінансової автономії в економічній діяльності

Ці методичні рекомендації розроблено на основі аналізу правового регулювання економічної діяльності закладів вищої освіти, кращого досвіду українських та європейських університетів.

Рекомендації розділено на дві частини. У першій частині подано рекомендації щодо використання інструментів фінансової автономії відповідно до законодавства станом на кінець 2020 року. Незважаючи на суттєву обмеженість таких інструментів, правильне застосування таких інструментів суттєво поліпшує фінансове становище закладів вищої освіти.

У другій частині подано рекомендації щодо підготовки персоналу до роботи в умовах розширеної фінансової автономії, яка планується Урядом.

Треба визнати, що і нинішній рівень фінансової автономії закладу вищої освіти загалом дозволяє здійснювати ефективно економічну діяльність і поліпшувати економічне становище закладу. Є низка університетів, які успішно користуються цими інструментами. Рекомендації у цій частині базуються на досвіді таких закладів.

Однак діюча досі модель економічних відносин такі університети не заохочувала. Запровадження формульного розподілу бюджетного фінансування, незважаючи на певні недоліки, стимулює якраз університети, які працюють у сучасному напрямку оптимізації економічної і фінансової діяльності.

Очікується, що буде зроблено і наступні важливі крок у реформуванні системи вищої освіти:

1) розширення автономних прав закладів вищої освіти шляхом виведення їх із статусу бюджетних установ із збереженням статусу неприбуткових закладів освіти, який передбачено законодавством про освіту;

2) розширення обсягу майнових прав закладів вищої освіти;

3) запровадження корпоративного управління закладам вищої освіти.

Тому подано і рекомендації, які допоможуть університетам реалізувати нові можливості у разі продовження реформ.

Варто наголосити, що нові можливості для закладів вищої освіти ставитимуть нові вимоги до якості вищої освіти і посилять відповідальність закладів перед суспільством і державою.

Як видно з опитування викладачів та співробітників закладів вищої освіти, проведено у 2019 році Інститутом вищої освіти НАПНУ, науково-педагогічні працівники загалом недостатньо поінформовані по фінансову діяльність закладу, про нові можливості, які може надати закладу розширення фінансової автономії.

Тому в стратегічних документах закладу ці проблеми доцільно врахувати.

По-перше, слід передбачити краще інформування науково-педагогічних працівників про фінансове планування, результати фінансової діяльності закладу.

По-друге, слід удосконалювати фінансове планування. У багатьох університетах є наукові школи економічного профілю, математичного профілю, які спроможні розробити моделі оптимізації фінансового планування.

По-третє, слід визначити пріоритети економічної діяльності закладу вищої освіти з урахуванням змін у державній політиці у сфері вищої освіти та геополітичних змін, зокрема, розширення глобальної конкуренції у наданні послуг вищої освіти.

На провідне місце слід поставити показники якості освітніх послуг і відповідно у фінансовому плануванні передбачити матеріальне стимулювання працівників за високу якість освіти. Необхідно брати до уваги як оцінку освітніх послуг здобувачем у період навчання так і оцінку якості результатів навчання роботодавцями і ширше - суспільством в цілому. Безумовно, це потребує нових якісних методів об'єктивного і незалежного оцінювання результатів навчання і якості освітніх послуг. Науковий потенціал закладів вищої освіти достатній для вирішення цих завдань.

6.6.1. Розширення майнових прав закладу вищої освіти

Як було зазначено вище, університети отримали право отримати державне (чи комунальне) майно на праві господарського відання.

Таким чином, заклади вищої освіти мають можливість посилити свої майнові права. Одна з основних переваг права господарського відання – неможливість свавільно вилучати майно за побажанням органу управління. Це дасть у майбутньому, зокрема, використати майно для формування сталого фонду – ендавменту, який може стати суттєвим джерелом додаткових доходів закладу вищої освіти.

Варто звернути увагу на те, що на праві оперативного управління майно передається некомерційним організаціям, тобто, юридичним особам які ведуть діяльність без мети отримання прибутку. Бюджетні установи саме таки і є. Однак у разі виходу із статусу бюджетних установ і набуття статусу неприбуткових закладів заклади вищої освіти отримують право мати прибуток, однак не можуть розподіляти його між засновниками чи працівникам, а повинні витрачати на свою статутну діяльність, як це передбачено статтею 133 Податкового кодексу України. Таким чиним заклади вищої освіти як небюджетні неприбуткові організації вже не є некомерційними в розумінні Господарського кодексу України.

6.6.2. Удосконалення фінансового менеджменту закладу вищої освіти

Право закладів вищої освіти отримувати доходи з джерел, відмінних від бюджету, ставить питання фахового фінансового менеджменту. Слід виділити три ключові групи проблем.

1. Управління тимчасово вільними коштами.
2. Оптимізація використання надходжень у валюті.
3. Накопичення фінансових ресурсів для розвитку закладу - придбання обладнання, капітальні ремонт, будівництво тощо).

Зважаючи на обсяги річного обороту закладів вищої освіти, який коливається від 100 млн. до 1,3 млрд. грн., виконання таких повноважень потребує фахівців високої кваліфікації у сфері фінансів.

У більшості випадків заклад вищої освіти реально потребує фінансового директора.

З урахуванням очікуваного переходу закладів вищої освіти до статусу неприбуткових небюджетних організацій необхідно готувати фахівців бухгалтерського обліку. Бухгалтерський облік в бюджетних організаціях суттєво відрізняється від бухгалтерського обліку на підприємствах, в т.ч. неприбуткових. Працівники бухгалтерської служби, які тривалий час працювали виключно в бюджетній організації, як правило, втрачають навички ведення бухгалтерського обліку в небюджетних організаціях та підприємствах. Тому необхідне певне підвищення кваліфікації. Таке навчання рекомендовано провести ще до початку переходу закладу у новий статус – для належного планування перехідного періоду та правильної оцінки перспектив у новому статусі.

6.6.3. Залучення додаткових джерел фінансування закладів вищої освіти

Заклади вищої освіти мають достатньо автономних прав для поповнення спеціального фонду бюджету за рахунок власних надходжень. Одне з основних джерел – це плата за навчання фізичними та юридичними особами. В багатьох закладах домінує практика збільшення чисельності студентів за рахунок зменшення вартості навчання. Проте зловживання такою практикою веде до погіршення якісного складу студентів і у підсумку – до погіршення якості освіти загалом. У середньостроковій перспективі це загрожує втратами таких надходжень через зменшення контингенту студентів.

Бюджетним законодавством України передбачено поступове запровадження так званої індикативної собівартості» послуг з вищої освіти. Це означатиме вимогу до державних та комунальних закладів вищої освіти поступово підвищувати вартість навчання до показників, передбачених бюджетними програмами.

Незважаючи на певною мірою неринковий характер такого регулювання, відповідна цінова політика сприятиме посиленню конкуренції з боку недержавних закладів вищої освіти, які зможуть підвищити ціни на навчання до рівня, який нижчий від цін державних та комунальних закладів. Це посилить конкуренцію іж публічними і приватними закладами вищої освіти, що загалом є позитивним явищем.

Таким чином в нових економічних умовах заклад вищої освіти повинен забезпечити прогнозування стану ринку послуг вищої освіти і планувати цінову політику таким чином, що забезпечити краще співвідношення ціна/якість.

У цьому плануванні важливо мати на увазі, що головним критерієм якості вищої освіти для споживача – здобувача освіти, - все більшою мірою буде кар’єрне зростання випускників. Найпростіша оцінка цього показника - рівень заробітної плати випускників. З використанням існуючих загальнодержавних електронних

реєстрів оцінка цього показника не становить труднощів. Для глибшої оцінки заклад вищої освіти повинен моніторити кар'єрне зростання випускників. Правильне використання такої інформації може суттєво поліпшити позиції закладу вищої освіти на відповідному ринку, а, отже, збільшити надходження від надання освітніх послуг.

Для університетів провідних західних держав важливою складовою доходів є доходи від наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності. Обмеженість фінансової автономії українських університетів поки що не дає змоги сповна використати цей ресурс.

Однак заклади вищої освіти, в першу чергу ті, які готують фахівців за прикладними спеціальностями, можуть поліпшити співпрацю з бізнесом і на тому отримати додаткові доходи.

Розпочати можна з того, щоб заохотити викладачів до паралельної роботи в бізнесі: консультування, прикладні дослідження, заснування власного бізнесу, просто сумісництво на посадах, що відповідають спеціальності. Наприклад, кваліфіковані викладачі правових дисциплін доволі часто є успішними адвокатами чи нотаріусами. Викладачі комп'ютерних наук паралельно працюють у ІТ-компаніях або мають власний відповідний бізнес. Викладачі дизайну у рамках університету засновують виробництва одягу чи взуття і т.д.

Такий підхід з досвіду, наприклад. університетів Нідерландів, дає університету переваги у кількох напрямах.

По-перше, поліпшується професійна підготовка студентів. По-друге, є можливість запроваджувати наукові розробки університету, отримувати замовлення на наукові розробки, створювати інноваційні підприємства – StartUp'и. Нарешті, по-третє, постійно підтримується належний рівень професійної кваліфікації викладачів.

Реалізація наведеного вище відкриває шлях до іншого джерела доходів – надання послуг з післядипломної освіти. Зараз цим користуються лише за тими спеціальностями, де регулярне підвищення кваліфікації є обов'язковим: вчителі, лікарі, моряки, пілоти тощо.

Наближення закладів вищої освіти до потреб бізнесу, потреб ринку праці відкриє можливість пропонувати додаткові освітні послуги, які будуть мати попит. Варто вивчити досвід Великої Британії, де, зокрема, до 70% здобувачів вищої освіти зупиняються на бакалаврському рівні, однак після отримання робочого місця повертаються до свого чи іншого університету для вивчення додаткових курсів, необхідних для роботи. Зауважимо, що мова не йде про повноцінні магістерські програм.

В Україні таке додаткове навчання має попит, однак відповідні послуги найчастіше надають не університети.

6.6.4. Оптимізація бізнес-процесів у закладі вищої освіти

В умовах, що діяли до запровадження формульного розподілу бюджетних коштів, керівник закладу вищої освіти був вимушений максимально розширювати штатний розпис для належного фінансового забезпечення, оскільки реально в повному обсязі фінансувались лише видатки на заробітну плату. Обсяг штатного розпису певною мірою обмежувався нормативом чисельності студентів на посаду науково-педагогічного працівника. Строгих правових обмежень щодо чисельності обслуговуючого персоналу не існувало.

В нових умовах в закладів вищої освіти є можливість інакше ставити завдання фінансового управління. Однією з них може бути оптимізація бізнес-процесів. Оптимізацію можна розглянути у трьох вимірах.

1. Оптимізація чисельності обслуговуючого персоналу. Якісно запровадженні сучасні цифрові технології та підвищення зарплат обслуговуючому персоналу допоможуть багатьом закладам суттєво зменшити витрати на цю статтю (мова не йде про спеціальності, де застосовуються складне обладнання, яка потребує якісного обслуговування, чи мистецькі та спортивні заклади, де сама технологія освітнього процесу потребує значної кількості обслуговуючого персоналу).
2. Оптимізація освітнього процесу. Однією з причин надмірних витрат закладів вищої освіти є роздрібненість на освітні програми з невеликою чисельністю студентів і відповідно невеликі потоки студентів на лекційних заняттях. Ця роздрібненість також є наслідком застарілої державної політики у питаннях фінансування. Добре розроблена стратегія закладу дозволить зосередитися на основних перспективних освітніх програмах і за рахунок концентрації освітньої діяльності – зменшити непродуктивні витрати коштів.
3. Суттєва модернізація системи самостійної роботи студентів. Мова має йти про таку організацію самостійної роботи студентів, яка покращує якість освітнього процесу. Це вимагає від науково-

педагогічного колективу вирішення триєдиного завдання: мотивація студента до якісного навчання, належне методичне забезпечення і об'єктивне оцінювання результатів навчання.

6.6.5. Трансфер технологій

Заклади вищої освіти отримали право власності на результати наукової і науково-технічної діяльності, фінансованої власними коштами чи коштами Державного бюджету. Це дозволяє безперешкодно здійснювати їхню комерціалізацію(раніше для всіх операцій потрібен був дозвіл Міністерства).

Однак комерціалізація наукових розробок потребує професійного підходу до доведення продукту до товарного вигляду, вивчення ринку, маркетингових досліджень, оцінювання продукту, збереження комерційної таємниці.

Перш за все закладам освіти слід враховувати фінансові інтереси авторів розробок. Автори мають бути належно заохочені.

По-друге, заклад вищої освіти має забезпечити патентування в такій мірі, щоб уникнути обмеження чи втрати можливості отримати дохід від продажу новинок.

По-третє, слід убезпечитися від незаконної передачі розробки третім сторонам, часто – іншим країнам.

Системний підхід у цьому напрямку економічно вигідний для потужних університетів, які мають добрі наукові результати у різних галузях.

6.6.6. Раціональне використання коштів

Аналіз фінансового стану закладів вищої освіти свідчить, що найгострішою проблемою для державних закладів є оплата комунальних послуг, перш за все- теплопостачання. Разом з тим заклади мають можливості суттєво зменшити витрати на теплопостачання:

1) Заходи з енергозбереження;
2) Встановлення обладнання для одержання енергії з альтернативних джерел.

Заходи з енергозбереження можуть включати:

- Енергоаудит приміщень;
- Встановлення якісних теплопунктів;
- Теплоізоляція приміщень для зменшення втрат тепла.

Для використання потенційних джерел альтернативної енергії окремі заклади вищої освіти успішно використовують:

- Обладнання для використання сонячної енергії
- Встановлення в університетських містечках твердопаливних котлів.

Інвестиції в енергозбереження окупляються, як правило, упродовж 3-5 років.

6.6.7. Рекомендації щодо реалізації інструментів фінансової автономії в умовах зміни статусу закладів вищої освіти

Після запровадження формульного розподілу бюджетних коштів між закладами вищої освіти очікується наступний етап реформування економічних відносин у сфері вищої освіти. Ключовий елемент реформи – надання закладам вищої освіти права набувати статусу небюджетного неприбуткового закладу. Реалізація цього статусу стає економічно доцільною за умови чітко визначено формульного порядку розподілу бюджетних коштів.

В таких умовах заклади вищої освіти отримають суттєво ширший обсяг фінансової автономії.

По-перше, право затверджувати штатний розпис отримує вчена рада закладу вищої освіти без погодження з відповідним міністерством.

По-друге, вчена рада планує річний бюджет закладу вищої освіти. Наглядова рада уповноважена контролювати виконання річного бюджету.

По-третє, як суб'єкт господарювання, що володіє майном на праві господарського відання, заклад вищої освіти має ширші права щодо використання майна, в тому числі надання майна в оренду.Так? у такому статусі заклад вищої освіти відповідно до чинного законодавства виступає орендодавцем нерухомого

майна площею до 200 квадратних метрів і отримує весь обсяг орендної плати[719]. У процесі реформування очікується, що ця норма буде поширена на оренду іншого нерухомого та рухомого майна.

По-четверте, заклад вищої освіти як небюджетна установа отримує право засновувати сталі фонди – ендавменти.

Нарешті, по-п'яте, заклад вищої освіти має отримати право вносити до статутного фонду засновуваних ним підприємств кошти та майно, а не лише об'єкти права інтелектуальної власності.

В цих умовах університети отримують право на користування іншими джерелами доходів.

Перш за все – ендавменти. В умовах демографічної кризи та відповідного зменшення чисельності студентів у закладів вищої освіти з'являється можливість не використовувати частину приміщень. Такі приміщення можуть стати власністю ендавменту і давати додатковий дохід від оренди.

Другий важливий напрямок – заснування підприємств із внесенням до статутного капіталу коштів та майна закладів вищої освіти. Заклади вищої освіти мають очевидні ринкові переваги у заснуванні підприємств інноваційного характеру.

Практика, зокрема, університетів США, свідчить, що приблизно 2-3 такі проєкти з десяти є успішними і швидко капіталізуються. Продаж таких підприємств не лише покриває затрати на заснування усіх, але і дає суттєвий прибуток закладу вищої освіти.

Як бачимо, українські заклади вищої освіти мають значні резерви для успішної економічної діяльності як у нині діючих правових умовах, так і у разі проведення корінних реформ економічних відносин у галузі.

На перешкоді часто стають фактори суб'єктивного характеру:

1) Внутрішні - неготовність персоналу;
2) Зовнішні – інерційний спротив органів влади і місцевого самоврядування.

Практика свідчить, що подолання перешкод внутрішніх посилює спроможність закладу вищої освіти і у подоланні і перешкод зовнішніх.

Одна з найсерйозніших проблем – психологічне несприйняття освіти як галузі економічної діяльності.

Інша проблема – неготовність частини наукових і науково-педагогічних працівників до підприємницької діяльності. Проблему можна вирішувати двома шляхами:

- Навчання основам підприємницької діяльності;
- Поєднання зусиль науковців і здобувачів освіти - студентів та аспірантів.

Системний підхід до вирішення проблем полягає у формуванні відповідної стратегії розвитку закладу освіти за активної участі науково-педагогічних і наукових працівників.

Важливими складовими такої стратегії мають бути відкритість фінансової діяльності закладу і формування політики, яка стимулює вищу якість освітньої і наукової діяльності.

В умовах фінансової автономії і активної економічної діяльності закладу вищої освіти важливим інструментом має стати запровадження корпоративного управління закладом, зокрема, кардинальна зміна ролі наглядової ради. Саме наглядова рада може стати і рушієм реформ, і надійною підтримкою керівництва закладу.

[719] Постанова Кабінету Міністрів України від 04 жовтня 1995 року № 786. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/786-95-%D0%BF#Text

Висновки та рекомендації

Університети в Україні є суб'єктами економічної діяльності. Тут розглянуто економічну діяльність у звуженому розумінні - діяльність університету, спрямовану на збільшення доходу університету шляхом маркетингової діяльності, ефективного управління людськими, фінансовими та матеріальними ресурсами. Цілі економічної діяльності університетів визначаються державною політикою у вищій освіті.

В Україні відбувається поступове розширення автономії університетів, із фінансовою автономією включно. Університети загалом мають можливості вести економічну діяльність. Надані можливості використовуються університетами загалом не на повну потужність.

Формальний статус університету як бюджетної організації не відповідає його реальному статусу як суб'єкта екномічної діяльності. Повноцінна фінансова автономія університетів можлива лише за умови переведення їх у статус неприбуткових небюджетних закладів. Такий крок зміцнить фінансову автономію, що в свою чергу розширить можливості для економічної дільності, і посилить конкурентоспроможність як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках освітніх послуг. Посилення фінансової автономії в свою чергу зміцнить організаційну і кадрову автономію.

Список використаних джерел

1. Charles Glenn, Getting Real about Competition in Education. In: Globalization and Competition in Education (Edited by Jan de Groof, Gracienne Lauwers, Germain Dondelinger). - Wolf Legal Publishers, 2003. – pp.313-318.
2. European University Association. – URL: https://eua.eu/
3. Hanushek, E. A., Woßmann L., Education and Economic Growth. Htpp. – URL: http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%2BWoessmann%202010%20IntEncEduc%202.pdf
4. Kotler, P., & Fox, K. F. A. *(1995).* Strategic Marketing for *Educational Institutions*. (2nd ed.) Prentice Hall.- 396 p.
5. Kotler, Ph.Strategies for Introducing Marketing into Nonprofit Organizations// Journal of Marketig, 1979 (43), 1. – p. 37-44
6. Layzell D.T.,State Higher Education Models: An Assessment of Current and Emerging Approaches// Journal of Education Finance, Vol. 33, No. 1 (SUMMER 2007), pp. 1-19.
7. Marek Kwiek, The Social State of the Univeristies In The Context of the Changing State/Market Rations (the Global, European Union, and Accetion Countries' Perspectives). In:Globalization and Competition in Education (Edited by Jan de Groof, Gracienne Lauwers, Germain Dondelinger). – Wolf Legal Publishers, 2003. – pp.179-212.
8. Maringe, Felix, Gibbs, Paul, Marketing higher education : theory and practice. – Maidenhead, England; New York : Open University Press, 2009
9. Michel S. McPherson, Morton Owen Schapiro and Gordon C.Whinston, Payng the Piper. Productivity, Incentives, and Financing in US Higher Education. – The University of MichigRn Press. – 1993.- 339 p.
10. N.Fogg, P.Harrington, and I. Khatiwada, Skills and the Earnings of College Graduates. URL: https://www.ets.org/s/research/pdf/skills-and-the-earnings-of-college-graduates.pdf
11. Nirk Van Damme, Higher Education In The Age Of Globalization:The Need For A New Regulatory Framework For Recognition, Quality Assurance And Accreditation. In: Globalization and Competition in Education (Edited by Jan de Groof, Gracienne Lauwers, Germain Dondelinger). - Wolf Legal Publishers, 2003. – pp.27-40.
12. Robert S. Kaplan, David P. Norton, The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action. – Harvard College, 1996. – 270 p.
13. The Global Competitiveness Index. – URL: http://www3.weforum.org/
14. World Economic Forum, The Global Competitiveness Index. – URL: https://www.weforum.org/
15. Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина І): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтунця. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. – 177 с. URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/Analiz_dosvidu_fin-avtonomii_zVO_ch1_analit_IVO-2018-177p_avtors-kolektiv.pdf.
16. Бюджетний кодекс України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text
17. В.Ковтунець, Економічні підходи до оцінювання якості вищої освіти. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Проблеми інтеграції освіти, науки та бізнесу в умовах глобалізації»: тези доповідей, 4 жовтня 2019 р. — Київ : КНУТД, 2019. —с. 12-13.
18. Господарський кодекс України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print
19. Державна національна програма «Освіта»(«Україна XXI століття»). Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. N 896. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF/print.
20. Закон України «Про вищу освіту» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18
21. Закон України «Про вищу освіту». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text
22. Класифікатор видів економічної діяльності (КВЕД). – URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10#Text
23. Концепції класичного університету. – URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%97_%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%81%D0%B8%D1%87%D0%BD

%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D1%83%D0%BD%D1%96%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D1%83

24. Маніфест роботодавців України. – URL: https://fru.ua/ua/initiatives/manifest

25. Марек Квієк, Університет і держава. Вивчення глобальних тенденцій. - К.: Таксон. - 2009.- 384 с.

26. Марек Квієк, Університет і держава. К.: Таксон, 2009. – 380 с.

27. Наказ МОНУ №1072 від 15.10.2014 «Про затвердження Умов прийому на навчання до вищих навчальних закладів України в 2015 році». – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1390-14#Text .

28. Національна доктрина розвитку освіти. Затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 року 347/2002. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002.

29. Оболенська, Т.Є. Маркетинг у сфері освітніх послуг. Автореф. Дисертації докт. Економічних наук. - Харків: Харківський державний економічний університет. - 2002.

30. Постанова Кабінету Міністрів України від 04 жовтня 1995 року № 786. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/786-95-%D0%BF#Text

31. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1146 «Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності», – URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-rozpodil-vidatkiv-derzhavnogo-byudzhetu-mizh-zakladami-vishchoyi-osviti-na-osnovi-pokaznikiv-yih-osvitnoyi-naukovoyi-ta-mizhnarodnoyi-diyalnosti-1146-241219

32. Про затвердження плану заходів з реалізації Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 686-р. – URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/246688428.

33. Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року. – URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/gromadske-obgovorennya/2016/18-strategiya-reformuvannya-vishhoi-osviti-20.doc.

34. Теоретико-методологічне обґрунтування ефективних фінансово-економічних моделей розвитку вищої школи / монографія (рукопис) ; за заг. ред. чл.-кор. НАПН України, д-ра екон. наук., проф. І.М. Грищенка. – К., 2015. – 260 с. URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/viddil-5_mon_Finansovo-ekonomich-modili_2014_260.pdf.

35. Тестування та рівний доступ до якісної вищої освіти: громадська думка про ЗНО, вступ до вишів, проблеми вищої школи. -URL: https://dif.org.ua/article/testuvannya-ta-rivniy-dostup-do-yakisnoi-vishchoi-osviti-gromadska-dumka-pro-zno-vstup-do-vishiv-problemi-vishchoi-shkoli.

36. Указ Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року». – URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013/page.

37. Форсайт економіки України. – URL: http://ied.kpi.ua/wp-content/uploads/2015/10/Foresight-2015.pdf.

Розділ 7. Цифровізація як складова механізмів розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України

Базелюк Олександр Васильович
кандидат педагогічних наук,
старший науковий співробітник
відділу економіки вищої освіти,
Інститут вищої освіти НАПН України
https://orcid.org/0000-0002-3206-2287

Анотація

У розділі порушено проблему цифровізації у фінансовій сфері вищої освіти, зокрема розкрито сучасні цифрові інструменти, які є перспективними з огляд на здатність забезпечення фінансової автономії університетів. Автор підкреслює, що основним напрямом розвитку цифових технолоігй є утворення інфраструктур, що забезпечують первинну обробку, зберігання та обмін даними, розподілені обчислення та автоматизовану аналітику. Водночас підкреслюється, що у цифровому світі велике значення має «зрілість» даних, тобто їх відповідність вимогам означених цифрових інфраструктур.

Цифрові інструменти для фінансового сектору економіки у країнах ЄС прийнято називати FinTech. Даний термін використовується для опису технологічних інновацій у фінансових послугах, які можуть призвести до появи нових бізнес-моделей, додатків, процесів або продуктів і можуть мати відповідний матеріальний вплив на фінансові ринки та установи та спосіб надання фінансових послу. Автором дано опис основних FinTech технологій, які мають велику перспективу в контексті забезпечення механізмів фінансової автономії університетів, а саме: хмарні технології, технології штучного інтелекту, інтернет речей, технології транзакцій однорангового зв'язку (peer-to-peer), цифровий банкінг, блокчейн. Аналізуючи особливості цифрових фінансових технологій велику увагу приділено блокчейн, зокрема смарт-контракти, як найбільш доступним у найближчій перспективі. Окреслено перспективні напрямки впровадження технології блокчейн в цифрових системах вищих навчальних закладів.

Ключові слова: вища освіта, фінансова автономія, цифрові технології, цифрові інфраструктури, fintech, блокчейн.

7.1. Цифровізація механізмів розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України

За останні кілька років цифрові технології трансформували економіку та суспільство, вплинувши як на всі сфери діяльності людства, так і повсякденне життя. В основі цих процесів знаходяться електронні технології цифрових даних, яких із кожним роком стає більше й більше. Європейська комісія[720] відзначає, що «інновації, керовані (цифровими – уточн. наше) даними, принесуть величезні переваги громадянам, наприклад, завдяки вдосконаленій персоналізованій медицині, новій мобільності та завдяки внеску в Європейський зелений курс». Водночас, суспільство, де люди та автоматизовані системи будуть продукувати постійно зростаючі обсяги даних, спосіб їх збирання та використання повинен ставити інтереси особи на перше місце відповідно до європейських цінностей, основних прав та правил. Важливим аспектом сприйняття новацій та довіри новаціям, які керовані цифровими даними, будуть можливими лише за умов, що будь-який обмін персональними даними буде повністю відповідати суворим міжнародним правилам щодо захисту даних. У той же час, збільшення обсягу неперсональних промислових даних та публічних даних у світі, в поєднанні з технологічними змінами у способі зберігання та обробки даних, становитимуть потенційне джерело зростання та інновацій, які слід використовувати.

У разі реалізації можливості приймати кращі рішення на основі аналітичних даних, які отримані з відкритих джерел та знеособлені, ці дані повинні бути доступними для всіх (незалежно від того чи то це державні, чи приватні установи, великі чи малі тощо). Цифрові технології у разі такої реалізації здатні допомогти суспільству отримати максимум користі від інновацій та конкуренції та забезпечить, щоб усі отримали вигоду т.з. «цифрові дивіденди»[721].

В контексті входження до Європейського освітнього простору важливим стає здатність до побудови міцного правового та технологічного базису, який би підтримував і регламентував цифрові технології з точки зору захисту даних, забезпечення основних прав і свобод, безпеки та кібербезпеки, конкурентоспроможними компаніями будь-якого розміру та різноманітною промисловою базою. В забезпеченні механізмів фінансової автономії університетів провідну роль буде відігравати саме економіка даних. Відповідно, кожен заклад вищої освіти повинен діяти зараз і узгоджено вирішувати питання, що стосуються підключення до інфраструктур обробки та зберігання даних, до технологій розподілених обчислень та кібербезпеки. Більше того, університетам доведеться вдосконалити свої власні структури управління в умовах накопичення та обробки даних, бути готовими до збільшення масивів даних та забезпечення т.з. якісних даних (зрілості даних), які мають бути доступні для використання та повторного використання.

Загальні переваги цифрових технологій полягають у можливостях кращого використання зібраних даних, включно з більшою продуктивністю, а також покращення добробуту, стану довкілля, прозорого управління та зручних державних послуг.

Дослідники[722], здійснюючи припущення, що загальною метою цифрових трансформацій у системі вищої освіти є трансформація освітніх послуг та супутніх бізнес-процесів, визначають три різні можливі напрямки, які потрібно проаналізувати:

- трансформація та перевизначення освітніх послуг відповідно до змін у системі бізнес-процесів університету;
- трансформація бізнес-процесів, спрямованих на створення нових та вдосконалення існуючих IT-бізнес-процесів, як основи для подальшого аналізу та трансформації освітніх послуг;
- поєднання першого та другого напрямків з метою інтеграції одночасного перетворення в обох напрямках.

Важливо зауважити, що коли мова заходить про цифрові технології важливо розуміти, що мова йде про пул інформаційно-комунікаційних технологій, який утворює у сукупності нову якість і перетворюється на процес цифровізації. Глобальний процес цифровізації визначають чотири основних технологічні напрями:

- швидкісний інтернет (Internet, HyperNet);
- датчики, сенсори та системи автоматизованого збору даних (IoT);

[720] A European Strategy for Data. – URL: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-data-governance

[721] World Development Report 2016: Digital Dividends – URL: http://documents1.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf

[722] Kaminskyi, O., Yereshko, Y., & Kyrychenko, S. (2018). Digital transformation of university education in ukraine: trajectories of development in the conditions of new technological and economic order. Information Technologies And Learning Tools, 64(2), 128. doi: 10.33407/itlt.v64i2.2083

- системи зберігання та первинної обробки даних (Big Data, Lake of data);
- автоматизовані аналітичні системи (Management System, AI, NeuroNet).

Означені технології не є повним переліком усіх цифрових технологій (активно розвиваються блокчейн, технології розподілених обчислень, криптовалюти, цифрові двійники тощо), але вони слугують основою для подальшої експансії процесу цифровізації в усі сфери життя. Дані технології тісно взаємопов'язані між собою і додавання кожного наступного до попереднього лише підсилює ефект від їхнього застосування[723].

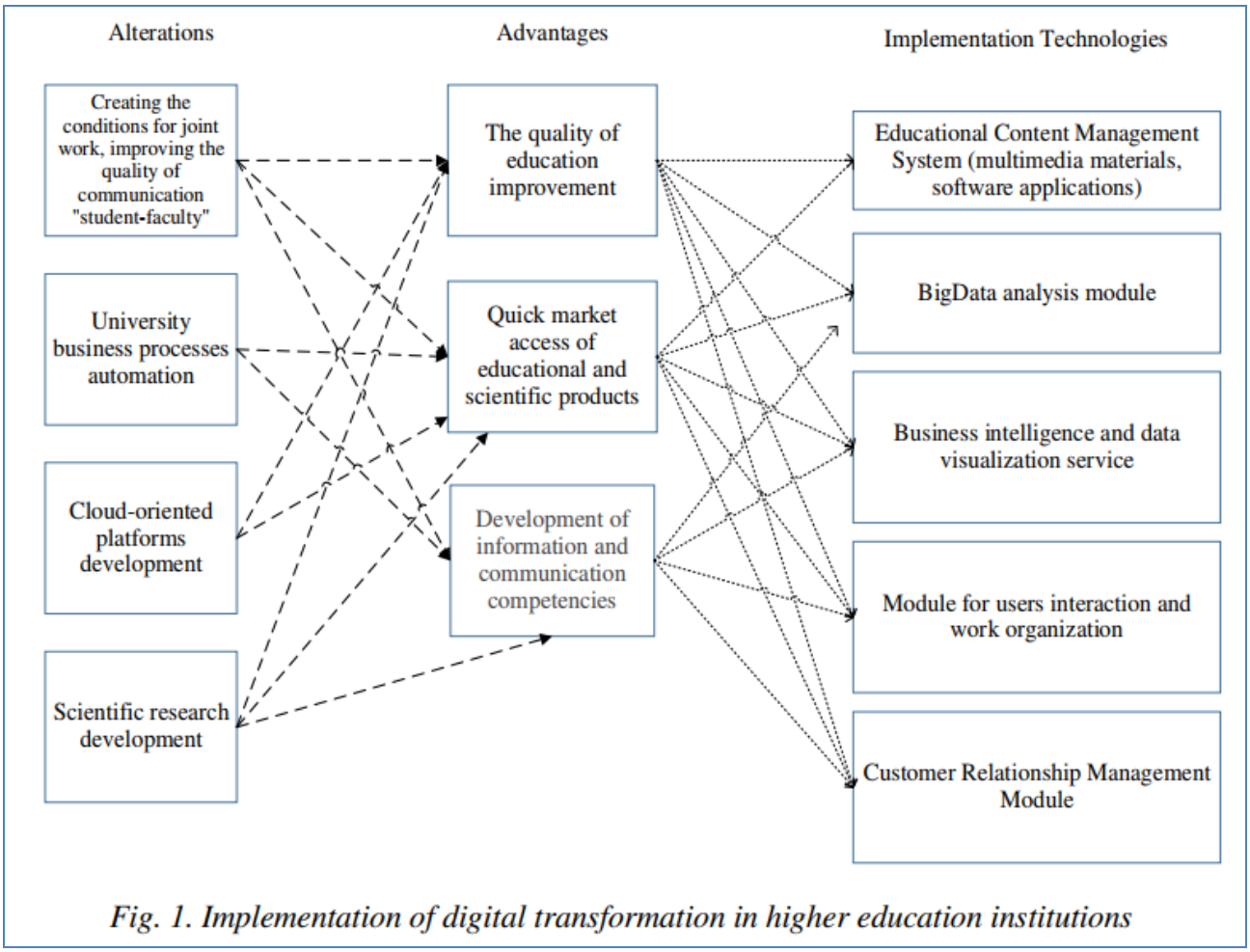

Fig. 1. Implementation of digital transformation in higher education institutions

Рис. 1. Імплементація цифрових трансформацій до інституцій вищої освіти[724].

У середньостроковому огляді Єдиного Європейського ринку[725] наголошується на тому, що інновації у фінансах не є новиною, інвестиції в технології та самі темпи інновацій значно зросли. Однак, останнім часом посилилася увага до рішень т.з. FinTech, які грунтуються на використання цифрової ідентифікації, мобільних додатків, хмарних обчислень, аналізу великих даних, штучного інтелекту, технологій блокчейну та розподілених обчислень.

Нові технології змінюють фінансову галузь та спосіб доступу споживачів та фірм до послуг, створюючи можливості для рішень, заснованих на FinTech, для забезпечення кращого доступу до фінансів та поліпшення фінансової інклюзії для цифрового доступу громадян. За допомоги цифрових технологій клієнт стає основним керманичем фінансових процесів, що дозволяє підтримувати операційну ефективність та додатково підвищує

[723] Базелюк О.В. Цифровізація професійної освіти як соціоприродній процес// ІІТЗН, НАПН України, НАПН, України, Інститут педагогіки, НАПН України and Інститут обдарованої дитини, НАПН України (2019) Інформаційно-цифровий освітній простір України: трансформаційні процеси і перспективи розвитку: збірник наукових праць НАПН України, м. Київ, Україна. ISBN 978-966-644-525-7

[724] Kaminskyi, O., Yereshko, Y., & Kyrychenko, S. (2018). Digital Transformation of University Education In Ukraine: Trajectories of Development In The Conditions of New Technological And Economic Order. *Information Technologies And Learning Tools*, *64*(2), 128. doi: 10.33407/itlt.v64i2.2083

[725] Mid-term review of the capital markets union action plan. url: https://ec.europa.eu/info/publications/170608-cmu-mid-term-review_en

конкурентоспроможність економіки ЄС. Це також стає помічним у процесах поглиблення та розширення ринків капіталу в ЄС, інтегруючи цифрові технології для зміни бізнес-моделей за допомогою рішень, які керуються отриманими даними, наприклад, в управлінні активами, посередницькому інвестуванні та розподілі продукції тощо[726].

FinTech – це термін, що використовується для опису технологічних інновацій у фінансових послугах, які можуть призвести до нових бізнес-моделей, додатків, процесів або продуктів і можуть мати відповідний матеріальний вплив на фінансові ринки та установи та спосіб надання фінансових послуг[727]. Fintech – це широкий, всеосяжний термін, який насамперед стосується банків та фінансових установ, які прагнуть повною мірою використовувати наявні апаратні та програмні можливості; а також посилання на самі системи[728]. У прямому розумінні цього слова, поява кредитних карток у 1950-х або ріст кількості банкоматів у 1960-х був для свого часу версією Fintech. Сьогодні цей термін буде більш доречно використовувати для цифрових банківських технологій, таких як цифрові банки, цифрові гаманці, блокчейн-технології тощо.

Інструменти бюджетування в Інтернеті, відстеження витрат і навіть автоматизовані боти для обслуговування клієнтів – це способи, за допомогою яких Fintech змінює ландшафт фінансових послуг. На кожному рівні (наприклад, бюджетування, обслуговування клієнтів) проблеми вирішуються швидкими, ефективними способами, часто використовуючи автоматизовані технології та алгоритми машинного навчання. Наприклад, раніше підозріла оплата у вашому обліковому записі могла викликати телефонний дзвінок від представника фінансової установи, але тепер подібні дзвінки здійснюються автоматично, коли проводиться сама транзакція (а в багатьох випадках, на підставі аналізу попередніх дій користувача, автоматизовано приймається відповідне рішення) [729].

Здійснюючи опис новацій до яких призводить Fintech, П.Бора наголошує на тому, що вони (фінансові технології) дозволяють установам «обслуговувати клієнтів новими та несподіваними способами»[730]. Фінансова галузь, на думку аналітика, експериментує з автоматизацією, прогнозною аналітикою, новими платформами доставки, цифровим банкінгом, блокчейном тощо. Ці зміни допомагають установам надавати послуги вищої якості за нижчими цінами. Як результат - компанії у фінансовому секторі можуть краще узгоджувати свої бізнес-стратегії з очікуваннями споживачів. Акцент робиться на створенні кращих цифрових процесів, які споживачі можуть персоналізувати. І ці цифрові вдосконалення Fintech створюють більш позитивний досвід споживачів.

Розглянемо деякі цифрові технології Fintech, які безпосередньо впливають на стосунки між споживачами та установами з урахуванням їхніх можливостей у контексті забезпечення механізмів фінансової автономії університетів.

7.1.1. Хмарні технології

Fintech значно прискорився завдяки переходу до хмарних технологій. Загалом найбільшою небезпекою для фінансів вважалися можливі проблеми із компроментацією даних. Однак великий досвід впровадження низки хмарних технологій переконав фінансові установи у безпечності її використання. Застосовування хмарних рішень має багато переваг для фінансових установ, наприклад, хмара забезпечує швидший спосіб надання послуг споживачам, а компаніям потрібно вкладати менше капіталу у розбудову чи модернізацію інфраструктури. Хмарна технологія дозволяє впорядковати діяльність та допомагає будувати процеси, орієнтовані на споживача. Відповідно до звіту PWC[731], хмарні технології будуть основною інфраструктурною моделлю для фінансових послуг 20-х років. Для закладів вищої освіти це стає важливим чинником функціонального забезпечення широкого спектру внутрішніх процесів, зокрема й фінансових.

---

[726] Mid-term review of the capital markets union action plan. – URL: https://ec.europa.eu/info/publications/170608-cmu-mid-term-review_en

[727] FinTech and market structure in financial services:Market developments and potential financial stability implications. – URL: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P140219.pdf

[728] Ryan Browne. Everything you've always wanted to know about fintech. – URL: https://www.cnbc.com/2017/10/02/fintech-everything-youve-always-wanted-to-know-about-financial-technology.html

[729] Tara Siegel Bernard. Yes, It's Bad. Robocalls, and Their Scams, Are Surging. New York Times. 2018. – URL: https://www.nytimes.com/2018/05/06/your-money/robocalls-rise-illegal.html

[730] Pranjal Bora. 9 Fintech Innovations Impacting the Consumer Experience. – URL: https://www.digitalauthority.me/resources/fintech/

[731] Propel digital business transformation. url: https://www.pwc.com/us/en/library/fit-for-growth/cloud-transformation.html

Перехід від локально-базованих моделей до хмарооріентованих цифрових - вимагатиме значної структурної перебудови.

7.1.2. Технології штучного інтелекту (Ш І) та машинного навчання

Значне поширення та перманентне збільшення обчислювальної потужності мобільних пристроїв (передусім смартфонів), можливості постійного перебування у мережі інтернет та стрімке поширення і вдосконалення технологій штучного інтелекту спростили реалізацію чат-ботів та віртуальних помічників. Сучасні установи почали ефективно використовувати Fintech-технології навчання віртуальних помічників, такі як Alexa (Cortana, або Siri), при створенні контенту для споживачів та урахуванні їхніх бажань та потреб. Це є звичним та відповідає досвіду самих споживачів щодо використання технологій віртуальних помічників. Більшість користувачів не дуже обізнані у фінансовому плані, тому, звертаючись до будь-якої установи (у тому числі закладів вищої освіти), вони передусім чекають на швидку допомогу та вичерпну інформацію. Технологія віртуальних помічників дозволяє оптимізувати відповіді на типові запитання користувачів (із невеликими варіантами) та швидко допомогти їм. Раніше заклади створювали сторінки частих запитань (FAQ), однак через їхню кількість та об'єми споживачу було складно їх використовувати, а тому вони були неефективними. Віртуальні помічники та чат-боти дозволили значно спростити доступ до потрібної інформації та збільшити результативність взаємодії із закладом вищої освіти особливо у частині фінансової інформації.

Окрім використання у чат-ботах та віртуальних помічниках, штучний інтелект (Ш І) також використовується для здійснення багатоаспектної аналітики, передусім прогнозування фінансових трендів та векторів розвитку. Аналізуючи великі масиви даних за допомогою алгоритмів штучного інтелекту та з використанням машинного навчання стає можливим отримання всієї повноти даних про конкретного споживача та здійснювати прийняття фінансових рішень в режимі реального часу.

Такий потужний вплив цифрових технологій вже зараз змінив традиційну модель банківських процесів з видачею чеків, заощаджень та управління позиками. Одночасно технології штучного інтелекту роблять можливим окрім покращення взаємодії із клієнтами також запобігти фінансовим шахрайствам. Банки та компанії, що займаються кредитними картками, використовують складні алгоритми для виявлення шахрайської діяльності[732]. Підозріла діяльність може одночасно викликати телефонний дзвінок з вашого банку або страхової компанії. Зараз Microsoft представила програму ШІ, яка може виявити шахрайські дії (і вжити заходів) менш ніж за дві секунди[733]. Д. Льюіс вважає, що такий захист стає необхідним особливо з огляду на те, що в 2016 році збитки від кіберзлочинності склали понад 600 млрд. доларів, майже один відсоток світового ВВП, що в порівнянні з дослідженням 2014 року, в якому глобальні втрати становлять близько 445 мільярдів доларів [734].

Хоча споживачі зазвичай думають про «Fintech» як про технології та компанії, що полегшують їхнє фінансове життя; є також ті, хто прагне зробити наше фінансове життя безпечнішим. За даними CSO-online у 2017 році понад 200 стартапів з кібербезпеки отримали VC та корпоративне фінансування. З кожним роком увага до інноваційних розробок у галузі цифрової безпеки в цілому й особливо у фінансовому секторі лише посилюється[735],[736].

Виявлення шахрайства не є єдиним способом використання Ш І та машинного навчання. Складні алгоритми, створені з величезних обсягів даних, дають уявлення про поведінку споживачів, забезпечують аналіз інвестицій у реальному часі, відповідність законодавству тощо. Складні аналітичні моделі які здатний реалізувати штучний інтелект створить додаткові можливості для забезпечення механізмів фінансової

---

[732] Mark Labbe. Credit card giants step up AI fraud detection. – URL: https://searchenterpriseai.techtarget.com/news/252449044/Credit-card-giants-step-up-AI-fraud-detection

[733] Hamza Jawad. Microsoft introduces AI solution to detect mobile bank fraud in less than two seconds. – URL: https://www.neowin.net/news/microsoft-introduces-ai-solution-to-detect-mobile-bank-fraud-in-less-than-two-seconds

[734] James Lewis. Economic Impact of Cybercrime—No Slowing Down. – URL: https://www.mcafee.com/enterprise/en-us/assets/executive-summaries/es-economic-impact-cybercrime.pdf

[735] Steve Morgan. List of 200 cybersecurity startups that received venture capital in 2017. – URL: https://www.csoonline.com/article/3249246/list-of-200-cybersecurity-startups-that-received-venture-capital-in-2017.html

[736] Steve Morgan. Cybercrime To Cost The World $10.5 Trillion Annually By 2025. – URL: https://cybersecurityventures.com/cybercrime-damages-6-trillion-by-2021/

автономії університетів, однак це стане можливим за умови технологічного переходу до хмароорієнтованих цифрових систем.

7.1.3. Інтернет речей (IoT)

Інтернет речей – загальна традиційна назва технології автоматизованого збору цифрових даних та передавання їх у зручній для подальшого зберігання та аналізу формі. На думку дослідників з порталу Deloitte[737], незважаючи на те, що в даний час більшість фінансових компаній не використовують IoT, існує безліч можливостей для їхнього застосування. IoT - це в основному різні постійно підключені до інтернет пристрої, які у режимі реального часу передають інформацію до сховища даних певного сервісу. Технології, що уможливлюють реалізацію інтернету речей представлено на рис.2

Figure 2. The technologies enabling the Internet of Things

Technology	Definition	Examples
Sensors	A device that generates an electronic signal from a physical condition or event	The cost of an accelerometer has fallen to 40 cents from $2 in 2006.[2] Similar trends have made other types of sensors small, inexpensive, and robust enough to create information from everything from fetal heartbeats via conductive fabric in the mother's clothing to jet engines roaring at 35,000 feet.[3]
Networks	A mechanism for communicating an electronic signal	Wireless networking technologies can deliver bandwidths of 300 megabits per second (Mbps) to 1 gigabit per second (Gbps) with near-ubiquitous coverage.[4]
Standards	Commonly accepted prohibitions or prescriptions for action	Technical standards enable processing of data and allow for interoperability of aggregated data sets. In the near future, we could see mandates from industry consortia and/or standards bodies related to technical and regulatory IoT standards.
Augmented intelligence	Analytical tools that improve the ability to describe, predict, and exploit relationships among phenomena	Petabyte-sized (10^{15} bytes, or 1,000 terabytes) databases can now be searched and analyzed, even when populated with unstructured (for example, text or video) data sets.[5] Software that learns might substitute for human analysis and judgment in a few situations.
Augmented behavior	Technologies and techniques that improve compliance with prescribed action	***Machine-to-machine*** interfaces are removing reliably fallible human intervention into otherwise optimized processes. Insights into human cognitive biases are making prescriptions for action based on augmented intelligence more effective and reliable.[6]

Source: Deloitte analysis.

Graphic: Deloitte University Press | DUPress.com

Рис. 2. Технології які уможливлюють Інтернет речей. [738]

Оскільки все більше пристроїв підключається до Інтернету, це відкриває нові можливості для фінансових інститутів. Наприклад, компанії можуть застосовувати пристрої IoT для збору страхової телематики та використовувати інформацію для забезпечення індивідуального страхового покриття, а у випадку аварії пристрої IoT можуть надавати більш точну інформацію для швидшого прийняття рішень. Для університетів важливими засобами, що забезпечують автоматизований моніторинг та журналювання дій користувачів стають спеціальні модулі систем управління навчанням та ін.

7.1.4. Технології транзакцій одноранговогo зв'язку (P2P)

[737] Jonathan Holdowsky, Michael Raynor, Monika Mahto, Mark Cotteleer. A primer on the technologies building the IoT. – URL: https://www2.deloitte.com/global/en/insights/focus/internet-of-things/iot-primer-iot-technologies-applications.html

[738] https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/iot-primer-iot-technologies-applications/DUP_1102_Figure2.jpg

Цифрові способи оплати P2P (peer-to-peer), такі як Venmo та Zelle, збільшують свої частки на ринку [739]. Це ознака того, що споживачі готові застосовувати ці технології Fintech для щоденного використання. За даними eMarketer, незважаючи на те, що спочатку платіжні компанії P2P націлювались лише на молодих споживачів віком від 50 років, схоже, що старша група людей також почала використовувати цю технологію для щоденних транзакцій. Великою перевагою методу оплати P2P є те, що вони усувають посередників і знижують трансакційні витрати. Прямі платежі створюють прецедент, коли посередництво у процесах оплати нівелюється. Це призводить до швидкої децентралізації фінансових потоків та значних змін в банківському секторі.

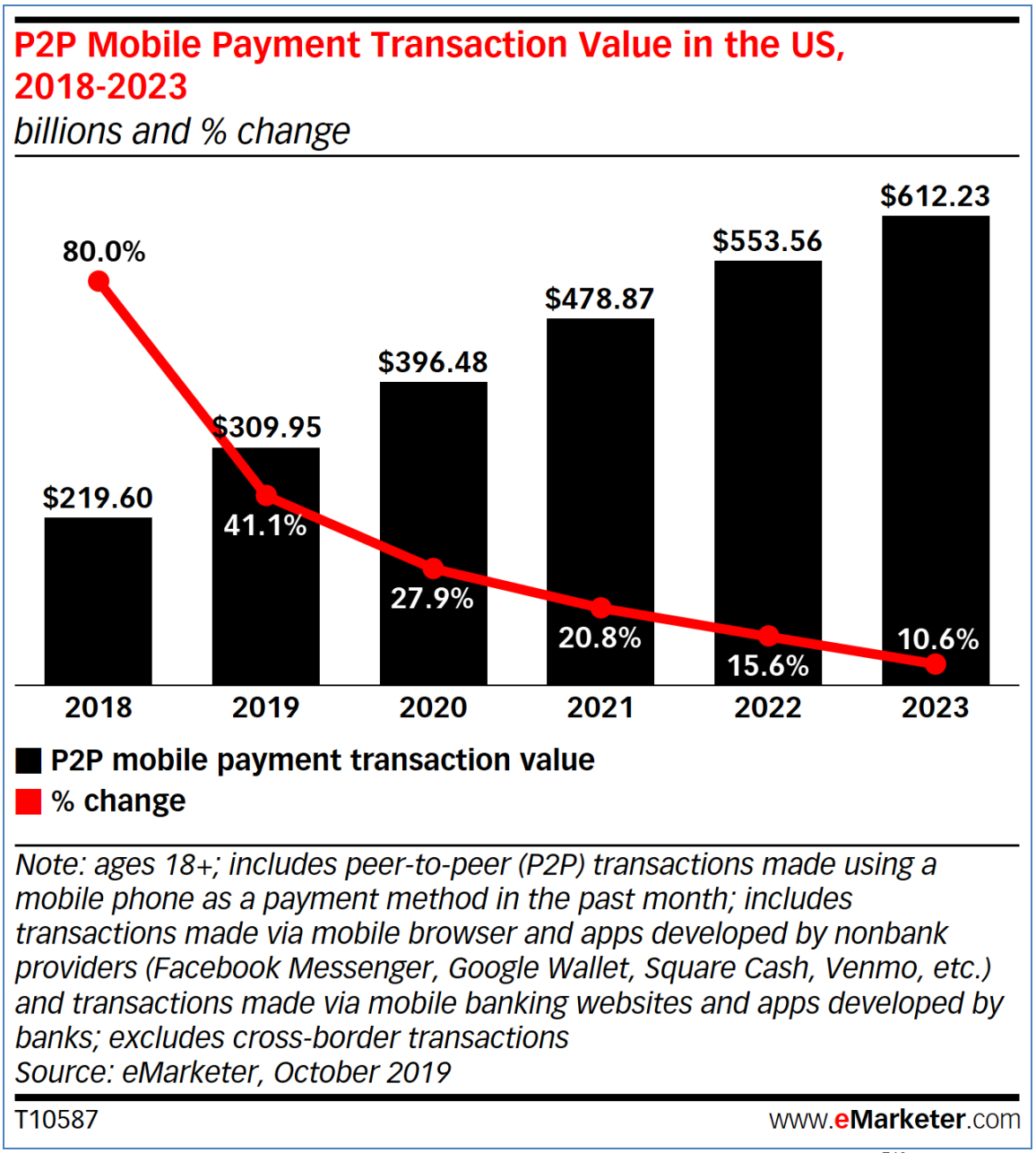

Рис. 3. Прогноз кількості та обсягів P2P мобільних транзакцій у США 2018-2023 роки. [740]

7.1.5. Цифровий банкінг

[739] Amy He. Strong Growth from Venmo and Zelle Drives P2P Transaction Volume. – URL: https://www.emarketer.com/content/strong-growth-from-venmo-and-zelle-drives-p2p-transaction-volume

[740] Прогноз кількості та обсягів P2P мобільних транзакцій у США 2018-2023 роки. – URL: https://contentstorage-nax1.emarketer.com/44ed40d9f5e3249a0083396d4818fb0e/8412_original_lazy

Не так давно банки використовували різні способи стимулювання клієнтів до відкриття рахунку, але усі вони базувались на старому підході, який потребував фізичної пристуності клієнта у відділенні, де здійснювалися фінансові операції.

У цифровому світі функції банків переносяться у віртуальний простір. Сучасний банк чи компанія обов'язково повинна мати відповідний мобільний додаток, який би клієнти могли використовувати для відстеження витрат, оплати рахунків тощо. Таким чином, цифровий банкінг є «новою нормою». Тепер окрім простого доступу до вашого рахунку в Інтернеті, цифрові банки збільшують охоплення і доступність.

Finn by Chase[741] знаменував собою перший прорив у цифровий банківський ландшафт великого американського провайдера. Для українського ринку – це, безумовно, цифровий інтернет-банкінг Приват-банку та досвід Монобанку. У поєднанні зі збільшенням уваги до мобільного банкінгу навіть традиційні банки переглядають стандартну парадигму роботи із клієнтом. У світі, де все, від депозитів до заявок на позики, можна здійснити за допомогою смартфону, фізична філія стає аттавізмом. Такий підхід до загальної організації взаємодії університетів з потенційними студентами, як користувачами освітніх послуг, стає важливою складовою механізмів забезпечення фінансової автономії закладів вищої освіти.

Водночас, Пол Донофріо, фінансовий директор Банку Америки, як і раніше бачить потребу у фізичних відділеннях, навіть у трансформаційну цифрову епоху: «У нас досі щомісяця до наших відділень приходить мільйон людей, і їм потрібен цей канал. Деяким це потрібно для здійснення транзакцій, але багато з них приходять за порадою, і ми хочемо, щоб вони це робили. Тож нам потрібна певна кількість фінансових центрів»[742]. На відміну від закладів вищої освіти (за виключенням онлайн-університетів) – де специфіка діяльності вимагає наявності навчальних та допоміжних преміщень. Загальна тенденція, безумовно, відходить від них. Наприклад, очікується, що Wells Fargo[743] закриє 800 відділень до 2020 року. JPMorgan Chase закрила 9% своїх відділень з 2012 року, а Bank of America - 15% за той самий час.

[741] https://www.chase.com/personal/finnbank

[742] J. Pilcher. Do Banks Need Branches in the Digital Age? – URL: https://thefinancialbrand.com/63679/bank-credit-union-branch-network-strategy/

[743] Wells Fargo plans to close 800 more branches by 2020. – URL: https://money.cnn.com/2018/01/12/investing/wells-fargo-shutting-branches/index.html

7.2. Блокчейн

Однією з найвагоміших технологій Fintech, яка першою була сприйнята у освітньому середовищі безумовно є технологія Блокчейн. На відміну від значних сумнівів, щодо майбутнього криптовалют, які й досі є предметом гострих дискусій, щодо блокчейн існує певний консенсус. Додаткової ваги даній технології надає прискіплива увага та використання її такими потужними фінансувими установами як JP Morgan[744], Wells Fargo[745], Bank of America[746], Agricultural Bank of China Limited[747] та інші.

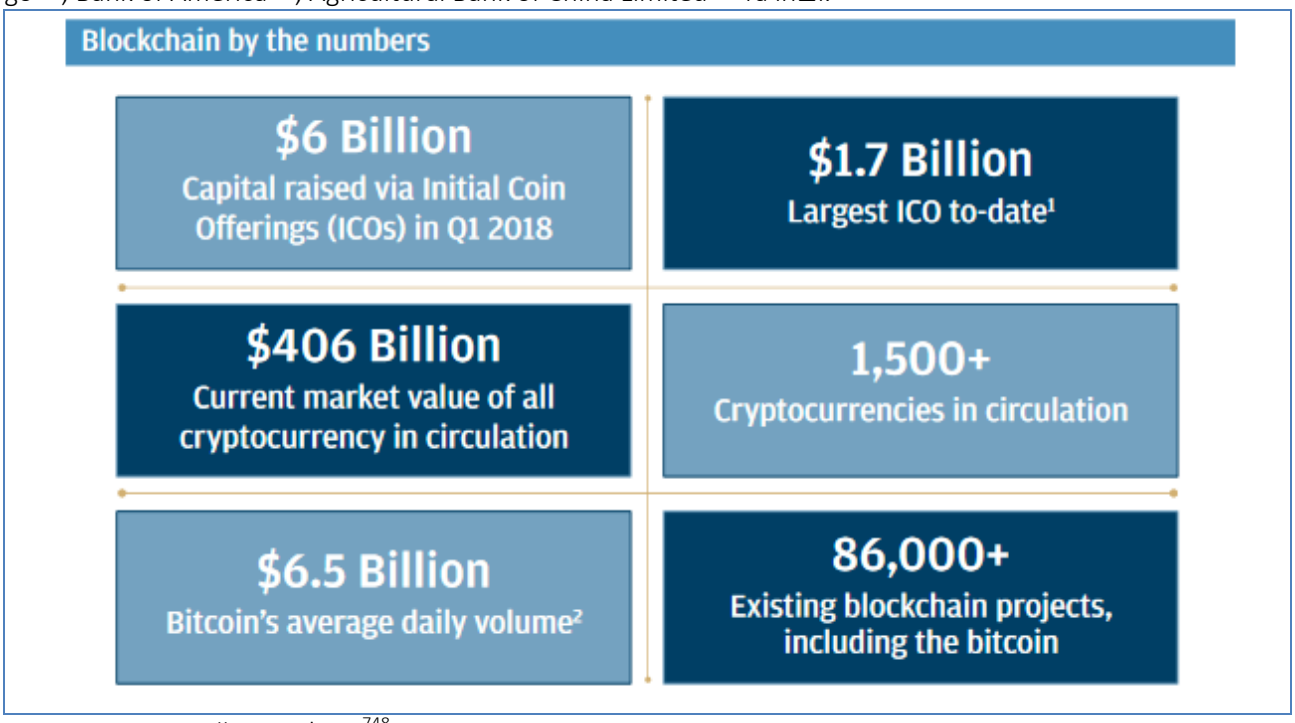

Рис. 4. Блокчейн у цифрах[748].

Технологія Блокчейн часто асоціюється з біткойнами та іншими криптовалютами, однак вона пропонує величезні можливості для інших областей. Система реєстру блокчейн використовує суворий контроль, що дозволяє проводити перевірку даних. Це визначає появу новітніх засобів управління, які спонукали до появи розумних контрактів та зберіганню даних, що підлягають аудиту

За словами генерального директора IBM Джінні Рометті: «Сьогодні блокчейн - технологія, що лежить в основі цифрової валюти біткойн - може здатися дрібницею для комп'ютерних гіків. Але коли воно буде широко прийняте, воно перетворить світ»[749].

Система бухгалтерського обліку на основі блокчейн формує довіру в користувачів, підвищує прозорість та мінімізує людські помилки та ризик. Не дивно, що фондові біржі, ШІ-компанії, банки та багато іншого вивчають способи використання цієї технології. За перші шість місяців 2017 року фірми, орієнтовані на блокчейн, залучили понад 240 мільйонів доларів венчурного капіталу. Блокчейн, а також базовані на блокчейн та пов'язані з ним технології мають силу бути однією з найефективніших інновацій у фінансових послугах, а також логістичних технологіях.

[744] Blockchain and the decentralization revolution. Rama Variankaval, Evan Junek, Anca Saperia & an. – URL: https://www.jpmorgan.com/content/dam/jpm/cib/complex/content/investment-banking/blockchain/pdf-0.pdf

[745] I.Allison. Wells Fargo Invests $5M in Startup Connecting Crypto Exchanges and Banks. – URL: https://www.coindesk.com/wells-fargo-invests-5m-in-startup-connecting-crypto-exchanges-and-banks

[746] Bank of America is leading the way with 50 Blockchain Patents. – URL: https://www.escapeartist.com/blog/bank-of-america-is-leading-the-way-with-50-blockchain-patents

[747] 农行贵州省分行投放首笔区块链农地抵押贷款 URL: https://www.financialnews.com.cn/qy/dfjr/201807/t20180731_143193.html

[748] Blockchain and the decentralization revolution. Rama Variankaval, Evan Junek, Anca Saperia & an. – URL: https://www.jpmorgan.com/content/dam/jpm/cib/complex/content/investment-banking/blockchain/pdf-0.pdf

[749] S. Shayon. Why IBM CEO Ginni Rometty Believes in Blockchain. – URL: https://www.brandchannel.com/2017/01/09/ibm-blockchain-010917/

В кінці 2016 року Правління Національного Банку України схвалило дорожню карту Cashless Economy, в якій прописані плани по використанню технологія Blockchain в Україні[750]. У квітні 2017 року Кабінет міністрів домовився з американською технологічною компанією Bitfury Group про створення для України повномасштабної системи електронного управління за технологією блокчейн, а також схвалив впровадження технології блокчейн у роботу Державного реєстру речових прав на нерухоме майно і Системи електронних торгів арештованим майном (СЕТАМ).

Зазначимо, що Блокчейн - це спільна цифрова інфраструктура, яка використовується для надійного зберігання даних та забезпечення обміну даними з третіми сторонами[751]. Технологічно блокчейн являє собою певний тип розподіленої бази даних. Існують різні реалізації блокчейну, але основними принципами можна вважати:

- Дубльоване сховище. Блокчейни використовуються для обміну даними в межах власної «екосистеми». Важливо, що кожен учасник даної «екосистеми» бере паритетну участь у глобальній інфраструктурі, і надає ресурси для зберігання даних (тобто надає вузлу локальну копію вмісту блокчейну). Таким чином, з'являється велика кілька синхронізованих копій інформації, що розповсюджуються в мережі, що гарантує надійність зберігання та стійкість інформації.

- Децентралізований контроль та консенсус. Блокчейни використовуються для обміну даними в «екосистемах», які є децентралізованими та горизонтальними, тобто єдиного ієрархічного лідера, який має основний контроль над «екосистемою» чи інфраструктурою, не існує. Крім того, технологія не потребує наявності центральної довіреної третьої сторони, яка б відповідала за перевірку та зберігання інформації. Жодна сторона не має можливості самостійно додавати або модифікувати інформацію до блокчейну без належного підтвердження з боку інших учасників. Цей процес спирається на заздалегідь визначені алгоритми (так звані консенсусні алгоритми), що дозволяють надійно перевіряти нові записи транзакцій різними учасниками.

- Незмінність, автентифікація та позначення часу. Блокчейн використовують в екосистемах, якщо довіра між різними сторонами не сприймається як само собою зрозуміле. Таким чином, блокчейн покладаються на криптографію, щоб забезпечити безпеку інформації, що зберігається та обмінюється: Збережені дані є чітко автентифіковані, незворотньо та вчасно. Блокчейн покладаються на криптографічні алгоритми, що забезпечують незмінність інформації яка зберігається, і, отже, все, що зберігається на блокчейні, не може бути змінено або видалено. Кожен блок інформації, зареєстрований у ланцюжку блокчейну, асоціюється з конкретним користувачем завдяки використанню криптографічних методів та власних цифрових підписів. Крім того, кожна частина інформації, що зберігається на блокчейні, фактично пов'язана з часом, коли вона вперше була додана до блокчейну.

В рамках дослідження цифрових трансформацій університетської освіти України [752] та [753] науковці акцентують увагу на тому, що технологія блокчейну, інтегруючи управління навчальним контентом модулі різних українських університетів, забезпечать створення єдиної, безпечної та прозорої платформи для розробки глобальної хмарної платформи для систем вищої освіти. Можна виділити три основні переваги такого проекту:

- По-перше, це обмін вмістом. Викладачі та науковці діляться ідеями та завантажують свої навчальні матеріали в хмару, щоб інші могли вільно ними користуватися;

- По-друге, це поява інновацій на основі змісту, де викладачі співпрацюють над міждисциплінарними та міжвузівськими проектами, щоб спільно створювати нові навчальні матеріали з використанням глобальних баз даних та інших інструментів;

- По-третє, університети та коледжі стають частиною глобальної мережі викладачів, студентів та навчальних закладів, які навчаються разом у рамках загальної хмарної платформи, проте зберігаючи свою ідентичність, фінансову політику та бренд.

---

[750] Кабмін схвалив впровадження технології Blockchainв роботу Держреєстру прав на нерухоме майно і системи СЕТАМ. [Електронний ресурс] / Interfax-Україна. – Режим доступу: – URL: https://ua.interfax.com.ua/news/general/423689.html

[751] Copigneaux, B. Blockchain for supply chains and international trade. – URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/641544/EPRS_STU(2020)641544_EN.pdf

[752] Kaminskyi, O.Y., Yereshko, Y.O. and Kyrychenko, S.O. 2018. Digital transformation of university education in ukraine: trajectories of development in the conditions of new technological and economic order. Information Technologies and Learning Tools. 64, 2 (Apr. 2018), 128-137. DOI:https://doi.org/10.33407/itlt.v64i2.2083.

[753] Агаджанова С.В. В'юненко О.Б. Толбатов А.В. Перспективи використання технології Blockchain в закладах вищої освіти http://repo.snau.edu.ua:8080/xmlui/handle/123456789/6829

Підтвердженням такого тренду є публікація звіту Спільного дослідницького центру Європейської комісії (JRC) Blockchain in Education [754], в якому розглядаються результати досліджень про можливості застосування технології блокчейн в сфері освіти, зокрема при акредитації, сертифікації та цифровому трансфері освітніх документів. У доповіді зазначається, що ці процеси знаходяться на початковій стадії, проте при правильному використанні технологія блокчейн може надати освітній діяльності вагомих позитивних результатів. В основу доповіді Єврокомісії лягли успішні експерименти впровадження блокчейн-технології в Массачусетському технологічному інституті, Університеті Нікосії, Відкритому університеті Великобританії та кількох навчальних закладів Мальти. Серед них надання кредитів на навчання, ідентифікація особистості студентів, оплата освітніх послуг, розподіл студентських стипендій і виділення грантів. Оскільки блокчейн - це розподілена база даних, в якій інформація про кожну транзакцію (зміну), що відбулась у системі зберігається у вигляді ланцюжка блоків який захищений від зламу (компрометації) криптографічними засобами[755]. При цьому кожен наступний блок пов'язаний з попереднім і їх неможливо підробити, так як кожний новий запис має бути підтвердженим в уже існуючих ланцюжках. При цьому, так як система реалізована у вигляді розподіленої бази даних, актуальна інформація про записи в системі зберігається у всіх її учасників і автоматично оновлюється при внесенні будь-яких змін. Тобто інші користувачі можуть перевірити будь-який блок, побачити його вміст, подивитись першоджерела інформації, її модифікацію, а значить зникає необхідність самого факту перевірки автентичності інформації та відповідних органів які б засвідчували це. У блокчейн-системі ніхто з користувачів не має особливих прав і не може модифікувати раніше введену інформацію.

Однак технологія блокчейн це не лише фінансові аспекти діяльності закладів вищої освіти. Дана технологія має можливість тісної інтеграції з освітнім процесом, особливо у частині фіксації навчального прогресу студентів, адже усі заходи студентів повинні бути задокументовані та виконуватися в межах індивідуального графіку та робочого часу, а також відповідати конкретним інтересам та відповідальності в межах завдання. Будь-яка операція, виконана студентом, може бути зареєстрована у відповідній базі даних, що підлягає верифікації та поточному аналізу. Як основу побудови модулів управління освітнім процесом доцільно використовувати технологію блокчейну.

Для розвитку механізмів фінансової автономії університетів одним з важливих аспектів технології блокчейн є технологічна основа для смарт-контрактів. Смарт-контракти можуть бути реалізовані різними мовами програмування (наприклад, Solidity для Ethereum) та автоматизувати низку фінансових та організаційних процесів. Водночас смарт контракти як засоби автоматизації вимагають високого рівня забезпечення якості (тестування, перевірка моделей, аналіз вразливостей тощо), оскільки у майбутньому передбачається їхня провідна роль як основного засобу автоматизації та цифрової трансформації ринку, а також як важливий засіб децентралізації.

Зауважимо, що процеси забезпечення фінансової автономії університетів та процеси децентралізації фінансів, у цифровому суспільстві стають пов'язаними між собою, а головне, стають можливими для технічної реалізації. Окрім того, означені процеси мають значний взаємовплив і завдяки цифровій трансформації можуть стати каталізатором глобальних змін у соціальній ролі університетів.

Смарт-контракти забезпечують новий рівень автоматизації в рамках блокчейн-платформ (наприклад, Ethereum). Вони полегшують складну взаємодію, логіку та програми, з одного боку, але з іншого боку вважаються складними та ризикованими. Розумні контракти реалізуються за допомогою автоматично виконуваних програмних кодів, що передають активи на основі блокчейну (наприклад, токени криптовалют) між залученими сторонами. Таким чином, відповідні транзакції автоматично подаються в базовий блокчейн і, нарешті, додаються до розподіленої книги внизу. Все це відбувається за ціну підвищеної складності, що призводить до необхідності визначення належних умов для транзакцій та оцінки таких до відповідного смарт-контракту та виконання транзакції. Отже, Смарт-контракт можна розглядати як комп'ютерну програму, яка працює на блокчейні та забезпечує автоматичний обмін цифровими активами на основі заздалегідь визначених умов, згідно з правилами Смарт-контракту.

---

[754] Blockchain in Education. – URL: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC108255/jrc108255_blockchain_in_education(1).pdf

[755] Sleiman, M. D., Lauf, A.P. and Yampolskiy, R. (2015) Bitcoin Message: Data Insertion on a Proof-of-Work Cryptocurrency System. International Conference on Cyberworlds (CW). IEEE, pp. 332–336. [online] Available at. – URL: http://ieeexplore.ieee.org/lpdocs/epic03/wrapper.htm?arnumber=7398436 [Accessed 04 Feb. 2018] (in English).

Ще однією перевагою використання технології блокчейн є зменшення витрат на перевірку та адміністративне навантаження: автоматизація процесу виплати претензій, полегшення обробки претензій та зменшення ділових помилок, а також впорядкування оцінки ризику може значно спростити фінансові взаємини між різними сторонами[756]. Світова організація торгівлі стверджує, що мережа блокчейн та розумні (smart) контракти можуть допомогти зменшити адміністративні витрати та збільшити довіру та прозорість завдяки автоматизованій перевірці особи та автоматизованій обробці претензій[757].

Експерти відзначають те, що смарт-контракти все частіше застосовуються в різних тематичних дослідженнях[758]. Водночас, смарт контракти часто мають важкі для розуміння моделі та структури програмування. Це стає основною перепоною на шляху їхньої реалізації і в університетському середовищі. Однак, впровадження технології смарт-контрактів у освіту сприятиме скороченню витрат на реєстрацію та видачу сертифікатів, зробить більш привабливим видачу сертифікатів на мікрокредити, тобто студенти зможуть автоматично сертифікувати окремі курси, модулі або інші результати свого навчання. За допомогою смарт-контрактів угоди між учнями і викладачами будуть укладатись без жодних посередників, що зробить освіту дешевше і доступніше[759].

В даний час можна виділити наступні перспективні напрямки впровадження технології блокчейн в цифрових системах вищих навчальних закладів:

1) створення тимчасових робочих груп студентів;

2) формування конкурентного середовища та підтримка системи рейтингів;

3) моніторинг прибутків, отриманих студентами на основі отриманих навичок в процесі навчання і використання таких даних для формування нових освітніх курсів;

4) верифікація та аналіз професійних навичок претендентів для роботодавців.

Впровадження блокчейн в Україні стримується низкою об'єктивних і суб'єктивних факторів - інерція користувачів, відсутність розвинутої законодавчої бази і необхідність узгодженого консенсусу між великим числом учасників ринку освітніх послуг, а також сприйняття технології блокчейн як загрозу своєму бізнесу [760].

[756] Standard Club (2018) Technology bulletin. Blockchain: some potential implications for marine insurance. – URL: https://www.standard-club.com/media/2767837/technology-bulletin-september-2018.pdf

[757] E.Ganne. Can Blockchain revolutionize international trade? – URL: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/blockchainrev18_e.htm

[758] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/641544/EPRS_STU(2020)641544_EN.pdf , p. 68

[759] Агаджанова С.В. В'юненко О.Б. Толбатов А.В. ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ ТЕХНОЛОГІЇ BLOCKCHAIN В ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ – URL: http://repo.snau.edu.ua:8080/xmlui/handle/123456789/6829

[760] Толбатова О.О. Аналіз універсальної системи е-навчання ЗВО на базі хмарного інтелектуального середовища / О.О. Толбатова // Збірник матеріалів IV Міжнародної наукової конференції «Цифрова освіта в природничих університетах», 25-27 жовтня2017 року, НУБіП України, Київ. –К.: Компринт, 2017. –С. 82–84.

Висновки та рекомендації

Проведений аналіз дозволяє зробити наступні висновки:

По-перше, процес цифрової трансформації усіх аспектів суспільного життя набув невідворотнього характеру. Глибина проникнення цифрових технологій на сучасному етапі не дає можливості заперечувати, нівелювати та ігнорувати їхній визначальний вплив.

По-друге, є очевидним, що подальший розвиток та інновації будуть повязані, в основному, із використанням цифрових технологій та іхніх комбінацій. У тому числі в контексті розвитку механізмів фінансової автономії через цифровізацію системи університетської освіти України, що призведе до її значної структурної трансформації.

По-третє, цифрові інфраструктури вимагатимуть посилено вдосконалювати, передусім, системи управління закладами вищої освіти, що призведе до значного прискорення усіх процесів та спонукатиме до якісного переходу т.з. зрілих даних.

По-четверте, перехід на цифрові інструменти дозволять вищій освіті дозволить зменшити операційні витрати за рахунок впровадження нових освітніх бізнес-моделей на основі т.з. мережевого ефекту.

По-п’яте, інфраструктуру сучасного університету слід розвивати на основі хмароорієнтованих цифрових технологій, що стають необхідною технологічною основою для впровадження Fintech у освіті.

По-шосте, пул цифрових технологій, що накопичують дані і автоматизовано аналізують їх за допомоги технології штучного інтелекту та алгоритмів машинного навчання надають можливості отримати в режимі реального часу необхідну інформаційну основу для максимального забезпечення реалізації навчальних потреб усіх учасників освітнього процесу.

По-сьоме, цифрові інструменти у контексті забезпечення механізмів фінансової автономії університетів стають важливим аспектом забезпечення безпеки персональних даних користувачів у цифровому середовищі закладу вищої освіти.

По-восьме, найбільш перспективною, на даному етапі технологічного розвитку, серед фінансових цифрових технологій видається технологія блокчейну, яка може бути застосована у сфері освіти, зокрема при акредитації, сертифікації та цифровому трансфері освітніх документів. Інтегруючи управління навчальним контентом різних університетів, дана технологія здатна забезпечити створення єдиної глобальної, безпечної та прозорої хмарної платформи систем вищої освіти.

Список використаних джерел

1. A European Strategy for Data. URL: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-data-governance
2. Amy He. Strong Growth from Venmo and Zelle Drives P2P Transaction Volume. URL: https://www.emarketer.com/content/strong-growth-from-venmo-and-zelle-drives-p2p-transaction-volume
3. Bank of America is leading the way with 50 Blockchain Patents. URL: https://www.escapeartist.com/blog/bank-of-america-is-leading-the-way-with-50-blockchain-patents
4. Berman, S. J. and Bell, R. (2011) Digital transformation: Creating new business models where digital meets physical. IBM Institute for Business Value, pp. 1-17 (in English).
5. Blockchain and the decentralization revolution. Rama Variankaval, Evan Junek, Anca Saperia & an. URL: https://www.jpmorgan.com/content/dam/jpm/cib/complex/content/investment-banking/blockchain/pdf-0.pdf
6. Blockchain in Education. [Електронний ресурс]: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC108255/jrc108255_blockchain_in_education(1).pdf
7. Copigneaux, B. Blockchain for supply chains and international trade. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/641544/EPRS_STU(2020)641544_EN.pdf
8. Deloite analysis. https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/iot-primer-iot-technologies-applications/DUP_1102_Figure2.jpg
9. E.Ganne. Can Blockchain revolutionize international trade? URL: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/blockchainrev18_e.html
10. FinTech and market structure in financial services:Market developments and potential financial stability implications. url: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P140219.pdf
11. Hamza Jawad. Microsoft introduces AI solution to detect mobile bank fraud in less than two seconds. URL: https://www.neowin.net/news/microsoft-introduces-ai-solution-to-detect-mobile-bank-fraud-in-less-than-two-seconds
12. I.Allison. Wells Fargo Invests $5M in Startup Connecting Crypto Exchanges and Banks. URL: https://www.coindesk.com/wells-fargo-invests-5m-in-startup-connecting-crypto-exchanges-and-banks
13. J. Pilcher. Do Banks Need Branches in the Digital Age? URL: https://thefinancialbrand.com/63679/bank-credit-union-branch-network-strategy/
14. James Lewis. Economic Impact of Cybercrime—No Slowing Down. https://www.mcafee.com/enterprise/en-us/assets/executive-summaries/es-economic-impact-cybercrime.pdf
15. Jonathan Holdowsky, Michael Raynor, Monika Mahto, Mark Cotteleer. A primer on the technologies building the IoT. url: https://www2.deloitte.com/global/en/insights/focus/internet-of-things/iot-primer-iot-technologies-applications.html
16. Kaminskyi, O., Yereshko, Y., & Kyrychenko, S. (2018). DIGITAL TRANSFORMATION OF UNIVERSITY EDUCATION IN UKRAINE: TRAJECTORIES OF DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF NEW TECHNOLOGICAL AND ECONOMIC ORDER. Information Technologies And Learning Tools, 64(2), 128. doi: 10.33407/itlt.v64i2.2083
17. Kritikos, M., What if blockchain offered a way to reconcile privacy with transparency?, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/624254/EPRS_ATA(2018)624254_EN.pdf
18. Mark Labbe. Credit card giants step up AI fraud detection. URL: https://searchenterpriseai.techtarget.com/news/252449044/Credit-card-giants-step-up-AI-fraud-detection
19. Mid-term review of the capital markets union action plan. URL: https://ec.europa.eu/info/publications/170608-cmu-mid-term-review_en
20. P2P mobile payment transaction value in the US. 2018-2023. URL: https://contentstorage-nax1.emarketer.com/44ed40d9f5e3249a0083396d4818fb0e/8412_original_lazy
21. Pranjal Bora. 9 Fintech Innovations Impacting the Consumer Experience. URL: https://www.digitalauthority.me/resources/fintech/
22. Propel digital business transformation. url: https://www.pwc.com/us/en/library/fit-for-growth/cloud-transformation.html
23. Quiniou, M., Debonneuil, C., Glossary Blockchain. URL: https://en.unesco.org/sites/default/files/blockchain_glossaireen.pdf

24. Recommendation on open educational resources (oer). UNESCO. URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373755/PDF/373755eng.pdf.multi.page=3
25. Ryan Browne. Everything you've always wanted to know about fintech. URL: https://www.cnbc.com/2017/10/02/fintech-everything-youve-always-wanted-to-know-about-financial-technology.html
26. S. Shayon. Why IBM CEO Ginni Rometty Believes in Blockchain. URL: https://www.brandchannel.com/2017/01/09/ibm-blockchain-010917/
27. Sleiman, M. D., Lauf, A.P. and Yampolskiy, R. (2015) Bitcoin Message: Data Insertion on a Proof-of-Work Cryptocurrency System. International Conference on Cyberworlds (CW). IEEE, pp. 332–336. [online] Available at: URL: http://ieeexplore.ieee.org/lpdocs/epic03/wrapper.htm?arnumber=7398436 .
28. Standard Club (2018) Technology bulletin. Blockchain: some potential implications for marine insurance. URL: https://www.standard-club.com/media/2767837/technology-bulletin-september-2018.pdf
29. Steve Morgan. Cybercrime To Cost The World $10.5 Trillion Annually By 2025. URL: https://cybersecurityventures.com/cybercrime-damages-6-trillion-by-2021/
30. Steve Morgan. List of 200 cybersecurity startups that received venture capital in 2017. URL: https://www.csoonline.com/article/3249246/list-of-200-cybersecurity-startups-that-received-venture-capital-in-2017.html
31. Tara Siegel Bernard. Yes, It's Bad. Robocalls, and Their Scams, Are Surging. New York Times. 2018. URL: https://www.nytimes.com/2018/05/06/your-money/robocalls-rise-illegal.html
32. Transforming education through intelligent technology. URL: http://sli.bnu.edu.cn/uploads/soft/200428/1_1740448571.pdf
33. Wells Fargo plans to close 800 more branches by 2020. URL: https://money.cnn.com/2018/01/12/investing/wells-fargo-shutting-branches/index.html
34. World Development Report 2016: Digital Dividends URL: http://documents1.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf
35. World Economic Forum. (2016) Digital Transformation of Industries: Digital Enterprise. [online] Available at: http://reports.weforum.org/digital-transformation/wpcontent/blogs.dir/94/mp/files/pages/files/digital-enterprise- narrative-final-january-2016.pdf [Accessed 04 Feb. 2018] (in English).
36. Агаджанова С.В., В'юненко О.Б., Толбатов А.В., Перспективи використання технології Blockchain в закладах вищої освіти. URL: http://repo.snau.edu.ua:8080/xmlui/handle/123456789/6829
37. Базелюк О.В. Цифровізація професійної освіти як соціоприродній процес// ІІТЗН, НАПН України, НАПН, України, Інститут педагогіки, НАПН України and Інститут обдарованої дитини, НАПН України (2019) Інформаційно-цифровий освітній простір України: трансформаційні процеси і перспективи розвитку: збірник наукових праць НАПН України, м. Київ, Україна. ISBN 978-966-644-525-7
38. Гриценко В.Г. Організаційно-педагогічні засади створення і впровадження web-орієнтованої інформаційно-аналітичної системи управління університетом: Монографія / Науковий редактор д. пед. н., проф. Ю.В.Триус. –Черкаси: ЧНУ ім.Б.Хмельницького, 2016. –362с
39. Кабмін схвалив впровадження технології Blockchainв роботу Держреєстру прав на нерухоме майно і системи СЕТАМ. [Електронний ресурс] / Interfax-Україна. URL: https://ua.interfax.com.ua/news/general/423689.html
40. Швиденко М.З. ТЕХНОЛОГІЯ БЛОКЧЕЙН У ЦИФРОВІЙ ОСВІТІ. – URL: https://lib.iitta.gov.ua/713222/1/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20DEEU%202018%20%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9.pdf
41. 农行贵州省分行投放首笔区块链农地抵押贷款. – URL: https://www.financialnews.com.cn/qy/dfjr/201807/t20180731_143193.html

Загальні висновки і рекомендації

Діяльність сучасних ЗВО регулюється великою кількістю міжнародних та національних нормативно-правових актів, які містять обов'язкові до виконання положення і виступають формальними обмеженнями їх інституціональної автономії.

У сучасній економіці ЗВО є невід'ємною складовою сукупності усіх інституціональних одиниць країни, які здійснюють свою економічну діяльність відповідно до стандартних економічних класифікацій видів економічної діяльності та продукції і послуг, положення яких є обов'язковими і безальтернативними при формуванні меж інституціональної автономії ЗВО.

ЗВО як інституціональна одиниця сучасної економіки рішенням юридичного власника може здійснювати економічну діяльність у наступних статусах юридичної особи:

- нефінансова корпорація сектору нефінансових корпорацій;
- некомерційна організація (НКО) з ринковим виробництвом сектору нефінансових корпорацій;
- бюджетна організація сектору державного управління;
- некомерційна організація (НКО) з ринковим виробництвом сектору державного управління;
- некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом сектору державного управління;
- некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом, яка контролюється державою сектору державного управління;
- некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом, які обслуговують домашні господарства сектору некомерційних організацій (НКО);
- некомерційна організація (НКО) з ринковим виробництвом, які обслуговують домашні господарства сектору некомерційних організацій (НКО).

Перебування ЗВО у відповідному статусі юридичної особи та належність до відповідного інституціонального сектору економіки виступає однією із основ для формування конкретних механізмів та інструментів регулювання меж його інституціональної автономії.

На основі положень сучасної економічної теорії, СНР 2008, міжнародних стандартних економічних та соціальних класифікацій запропоновано наступне визначення терміну «інституціональна автономія ЗВО»:

Інституціональна автономія ЗВО як інституціональної одиниці сучасної економіки – це сукупність механізмів та інструментів, які здатні регулювати здійснення ЗВО усіх видів його діяльності у межах, встановлених міжнародними та національними нормативно-правовими актами (формальними інститутами), з метою підвищення ефективності використання активів ЗВО.

Основними ознаками інституціональної автономії ЗВО є:

- право володіти товарами і активами від свого імені та обмінюватися товарами і активами в операціях із іншими інституціональними одиницями;
- право приймати економічні рішення і здійснювати економічну діяльність, за результати якої несе пряму відповідальність згідно закону;
- право приймати зобов'язання від свого імені на виробництво послуг у сфері вищої освіти (результат основного виду економічної діяльності), послуг щодо наукових досліджень та експериментальних розроблянь та виробництво товарів і послуг інших другорядних видів економічної діяльності і заключати відповідні контракти;
- складання університетом повного набору рахунків, включаючи баланс активів і пасивів, або забезпечення можливості складати змістовний з економічного погляду набір рахунків, якщо це знадобиться;
- право використання доходу (прибутку), одержаного університетом у юридичному статусі не фінансової корпорації або некомерційної організації (НКО).

Основними механізмами регулювання меж інституціональної автономії ЗВО можуть бути:

- механізм інституціоналізації ЗВО (віднесення ЗВО до одного із інституціональних секторів економіки згідно до положень відповідної стандартної класифікації);
- механізм реалізації прав юридичного та економічного власників ЗВО;
- механізм стандартизації діяльності ЗВО;
- механізм регулювання соціально-трудових відносин учасників діяльності ЗВО;

- механізм фондування та фінансування діяльності ЗВО;
- механізм вимірювання результатів діяльності ЗВО.

Рекомендовано підготувати пропозиції щодо:

- внесення змін до діючих національних нормативно-правових актів щодо включення до них визначення «інституціональна автономія ЗВО» та запровадження механізмів, які можуть розширювати межі інституціональної автономії ЗВО України (зокрема, до Господарського кодексу України, Бюджетного кодексу України, Закону України «Про освіту», Закону України «Про вищу освіту»,…).

- затвердження МОН України Переліку показників вимірювання результатів економічної діяльності ЗВО України як одного із механізмів розширення меж їх інституціональної автономії.

Підготовка здобувачів вищої освіти в Україні в основному відповідає положенням Міжнародної стандартної класифікації освіти 2011 (МСКО 2011) та Міжнародної стандартної класифікації освіти : області (галузі) освіти та професійної підготовки, 2013 (МСКО О 2013) і разом із положеннями Європейської кредитно-трансферної системи (ЄКТС) виступають чіткими межами інституціональної, економічної (у т.ч. фінансової) автономій ЗВО щодо організації освітньої діяльності у сфері вищої освіти. Пропонується розробити та прийняти в установленому порядку з урахуванням положень МСКО 2011, МСКО О 2013, ЄКТС Національну стандартну класифікацію освіти.

Вища освіта в системі міжнародних і національних стандартних статистичних класифікацій видів економічної діяльності займає визначену позицію в ієрархічній структурі видів економічної діяльності з присвоєнням відповідних, узгоджених між собою кодів, які дають можливість формувати відповідні дані щодо виробництва і надання послуг у сфері вищої освіти. Вимоги і положення зазначених класифікацій виступають певними обмеженнями при формуванні механізмів інституціональної, економічної (у т.ч. фінансової) автономії ЗВО. У цьому зв’язку пропонується розробити і затвердити в установленому порядку Державний галузевий класифікатор послуг у сфері вищої освіти (ДГКПВО), який надасть можливість розраховувати вартість (ціну) послуг у сфері вищої освіти у розрізі галузей знань та спеціальностей, як конкретних кінцевих результатів економічної діяльності ЗВО. Прийняття ДГКПВО передбачене загальними положеннями Державного класифікатора продукції та послуг ДК 016:2010 (ДКПП).

Перехід на цифрові інструменти, як складові механізму фондування та фінансування діяльності університету, дозволять ЗВО зменшити операційні витрати та стати важливим аспектом реалізації безпеки персональних даних користувачів у цифровому середовищі ЗВО за рахунок впровадження нових освітніх бізнес-моделей на основі т.з. мережевого ефекту. Пропонується здійснити відповідні заходи щодо прискореного впровадження цифрових інструментів як складової інституціональної автономії ЗВО України.

ДОДАТКИ

Додаток 1

СХЕМА

«Вища освіта та заклади вищої освіти в системах національних рахунків, міжнародних і національних стандартних економічних та соціальних статистичних класифікаціях, міжнародних та національних нормативно-правових актах, окремі положення яких є регуляторами інституціональної, економічної та фінансової автономії ЗВО»

Вища освіта та ЗВО в системах національних рахунків	ЗВО як інституційні одиниці	Види економічної діяльності ЗВО	Продукти (товари і послуги) вищої освіти та ЗВО	Освітня діяльність ЗВО	Вища освіта та ЗВО в системах соціально-трудових відносин	Фінансування вищої освіти та ЗВО
1	2	3	4	5	6	7
СВІТОВИЙ РІВЕНЬ						
System of National Accounts 2008 (SNA 2008) / Система національних рахунків (СНР 2008) Methodology of national education accounts UNESCO, 2016 / Методологія національних рахунків освіти, ЮНЕСКО, 2016	System of National Accounts 2008 (SNA 2008) «… Chapter 2: Overview, B. The conceptual elements of the SNA, 1. Institutional units and sectors; Chapter 4: Institutional units and sectors / Система національних рахунків (СНР 2008) «… Глава 2 Загальний огляд, В. Концептуальні елементи СНР, 1. Інституційні одиниці та сектори Глава 4 Інституційні одиниці та сектори».	International Standard industrial Classification of All Economic Activities (ISIC Rev. 4) / Міжнародна стандартна галузева класифікація усіх видів економічної діяльності (МСГКВЕД) «… Section P Education Division 85 Education class 8530 Higher education» / «… Секція Р Освіта Розділ 85 Освіта клас 8530 Вища освіта»	Central Product Classification (CPC, VERS. 2.1) / Центральна класифікація продуктів (ЦКП) «… Division 92 Education services … 924 Post-secondary non-tertiary education 925 Tertiary education» / «… Розділ 92 Послуги у сфері освіти … 924 Післясередня нетретична освіта 925 Вища освіта»	International Standard Classification of Education (ISCED 2011) «… ISCED level: 4 post-secondary non-tertiary education; Tertiary education: 5 short-cycle tertiary education 6 bachelor's or equivalent level 7 master's or equivalent level 8 doctoral or equivalent level» / Міжнародна стандартна класифікація освіти (МСКО 2011) «… Рівні МСКО: 4 – Післясередня нетретична освіта Вища освіта: 5 – цикл третичної освіти;	International Standard Classification of Occupations (ISCO-08) / Міжнародна стандартна класифікація професій (МСКП-08) Інтерконтинента-льні та національні системи (SOC, O`net тощо) Галузеві рамки Професійні стандарти Профільні конвенції та рекомендації Міжнародної організації праці	Government finance statistics: manual, 2014 (GFS 2014) / Керівництво статистики державних фінансів, 2014

				6 – бакалаврат або його еквівалент; 7 – магістратура або її еквівалент; 8 – докторантура або її еквівалент. ISCED Fields of Education And Training Classification (ISCED-F 2013) / Міжнародна стандартна класифікація освіти : області (галузі) освіти та професійної підготовки, 2013 (МСКО-0-2013)		

Продовження

1	2	3	4	5	6	7
РІВЕНЬ ЄС						
European System of National and Regional Accounts (ESA 2010) / Європейська система національних та регіональних рахунків Окремого документа аналогічного Методології національних рахунків освіти, ЮНЕСКО, 2016 в ЄС не знайдено	European System of National and Regional Accounts (ESA 2010) / Європейська система національних та регіональних рахунків	Statistical Classification of Economic Activites in The European Community (NACE REV. 2) / Статистична класифікація видів економічної діяльності в ЄС «… Section P – Education … Division 85 Education, Group: 85.4 Higher education, Class 85.41 Post-secondary non-tertiary education; 85.42 Tertiary education / «…Секція P - Освіта, Відділ 85 Освіта, Група: 85.4 Вища освіта Класи: 85.41 Післясередня невища освіта; 85.42 Вища освіта»	Statistical Classification of Products by Activity in The European Union, version 2.1 / статистична класифікація продукції за видами діяльності в ЄС, версія 2.1 «… Code: P Description: Education … 85.4 Higher education services 85.41 Post-secondary non-tertiary education services 85.42 Tertiary education services» / «…Код: P Опис: Освіта … Група: 85.4 Послуги у сфері вищої освіти класи: 85.41 Послуги у сфері післясередньої не вищої освіти 85.42 Послуги у сфері вищої освіти»	Регламент комісії (ЄС) № 317/2013 від 08.042013 р. Про внесення змін до додатків регламентів (ЄС) № 1983/2003, (ЄС) № 1738/2005, (ЄС) № 698/2006, (ЄС) № 377/2008 та (ЄС) № 823/2010 стосовно Міжнародної стандартної класифікації освіти Paris Communiqué Paris, May 25th 2018/ Паризьке Комюніке Париж, 25.05.2018 р. «… Academic freedom and integrity, institutional autonomy, participation of students and staff in higher education governance, and public responsibility for and of higher education form the backbone of the EHEA. / Академічна свобода і доброчесність, інституційна автономія, участь студентів і працівників у врядуванні вищої	Інтерконтинентальні та національні системи (SOC, O`net тощо) Професійні стандарти	Окремого документа аналогічного Government finance statistics: manual, 2014 (GFS 2014) / Керівництво статистики державних фінансів, 2014, який би був обов'язковим для країн ЄС не знайдено.

				освіти та громадська відповідальність вищої освіти й за вищу освіту становлять основу ЄПВО». « … full implementation of ECTS, following the guidelines laid down in the 2015 ECTS Users' guide. / забезпечити повне запровадження ЄКТС відповідно до положень, викладених у Довіднику користувача ЄКТС 2015». «… We approve the proposed revised Diploma Supplement and commit to working for its adoption in identical versions within the respective frameworks of the Lisbon Recognition Convention and Europass. / Ми схвалюємо запропонований переглянутий Додаток до диплома та зобов'язуємося працювати над його прийняттям в ідентичних версіях у відповідних рамках Лісабонської Конвенції про визнання та		

				Europass». «… We are therefore including short-cycle qualifications as a stand-alone qualification within the overarching framework of qualifications of the EHEA (QF-EHEA). Each country can decide whether and how to integrate short cycle qualifications within its own national framework. / Ми включаємо кваліфікації короткого циклу як окрему кваліфікацію в межах загальної рамки кваліфікацій ЄПВО. Кожна країна може вирішити, чи інтегрувати і яким чином інтегрувати кваліфікації короткого циклу в межах своєї національної рамки». Рамка кваліфікацій Європейського простору вищої освіти / Framework for Qualifications of the European Higher Education Area, FQ EHEA European Credit Transfer System (ECTS) /		

				Європейська кредитно-трансферна система		

Продовження

1	2	3	4	5	6	7
НАЦІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ Україна						
Методологічні положення розрахунку валового внутрішнього продукту; Національні рахунки України «… 2.2. Виробництво та розподіл ВВП за видами економічної діяльності … Освіта». Методологічні положення щодо складання допоміжних (сателітних) рахунків освіти в Україні; Національні рахунки освіти України у 20 … р.	Класифікація інституційних секторів економіки України (КІСЕ) «… 2. Визначення одиниць 3. Групування інституційних одиниць та їх економічна поведінка 4. Класифікація інституційних секторів економіки України (s) S.11 Нефінансові корпорації S.11001 Державні нефінансові корпорації S.110011 Державні нефінансові корпорації - ООП S.110012 Державні нефінансові корпорації - НКО 6. Державний сектор економіки». інституційних	Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД) «… 85.4 Вища освіта, класи: 85.41 Профтехосвіта на рівні вищого проф.-тех. навч. закладу; 85.42 Вища освіта».	Державний класифікатор продукції та послуг ДК 016-2010 (ДКПП) «… 85.4 Послуги у сфері вищої освіти 85.41 Послуги у сфері після шкільної освіти неуніверситетського рівня 85.42 Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня».	Закони України: «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів»; «Про освіту»; «Про вищу освіту»; «Про фахову передвищу освіту». Національна рамка кваліфікацій (НРК) (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 509); Постанова КМУ № 266 від 29.04.2015р «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти»;	Кодекс законів про працю України; Закони України: «Про освіту»; «Про вищу освіту»; «Про фахову передвищу освіту»; «Про колективні договори і угоди» Національний класифікатор професій України ДК 003 «Класифікатор професій» (КП); Галузева угода між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на визначений / чинний термін Постанова КМУ від 30 серпня 2002 року за №1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати	Конституція України ст. 95; Бюджетний кодекс України; Закони України: «Про Державний бюджет України на 20 __ рік; «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів»; «Про публічні закупівлі»; «Про освіту»; «Про вищу освіту»; Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної

				European Credit Transfer System (ECTS) / Європейська кредитно-трансферна система	праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери (Додатки № 2; № 5); Наказ Міністерства освіти і науки України «Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ».	діяльності, Постанова Кабінету Міністрів України № 1146 від 24.12.2019 р.; Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, Постанова Кабінету Міністрів України № 228 від 28 лютого 2002 р.; Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету, Затверджена наказом Мінфіну від 14.01.2011 р. № 11 (із змінами від 18 грудня 2019 р. № 545) «… 0240 Військова освіта 0940 Фахова передвища та вища освіта 0941 Заклади фахової передвищої освіти 0942 Заклади вищої освіти 0480 Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки в галузях економіки».

Додаток 2

Напрямки публічної політики у сфері ВО, рекомендовані OECD (2008)[761]

Мета політики	Основні напрямки політики
Керування вищою освітою: встановлення правильного курсу	Розробити послідовне стратегічне бачення вищої освіти та передавати його чітко та ефективно
	Встановити інструменти для балансу між інституційною автономією та підзвітністю громадськості
	Забезпечити злагодженість системи ВО з широкою диверсифікацією
	Побудувати зв'язок між системами середньої та вищої освіти, між різними типами ЗВО, регіонами та громадами
	Посилити спроможність ЗВО відповідати національній стратегії ВО
	Побудувати консенсус щодо політики ВО в рамках урядів та інших зацікавлених сторін
Відповідність стратегій фінансування національним пріоритетам	Розробити стратегію фінансування, яка стимулює більший внесок системи ВО в суспільство та економіку
	Уточнити розподіл витрат між державою та приватним сектором як принцип формування фінансування ВО
	Публічно субсидувати програми ВО, спрямовані на забезпечення суспільно-економічних переваг
	Забезпечити інституційне фінансування ВО на основі формул, що включають як показники входу, так і результати та включають стратегічні цільові компоненти
	Підвищення економічної ефективності
	Фінансування за допомогою комплексної системи підтримки студентів
Забезпечення та поліпшення якості	Розробити систему забезпечення якості, яка відповідає цілям ВО
	Розвивати культуру якості в системі та акцентувати увагу на внутрішніх механізмах забезпечення якості
	Зобов'язати зовнішнє забезпечення якості виконувати консультативну роль, оскільки система набуває зрілості, але зберігає сильні зовнішні компоненти в певному контексті
	Узгодити процеси забезпечення якості з певним профілем ЗВО
	Уникайте фрагментації організаційної структури забезпечення якості
Досягнення власного капіталу	Оцініти ступінь та походження питань власного капіталу шляхом систематичного збору даних
	Посилити інтеграцію планування між системами середньої та вищої освіти
	Розгляньте політику позитивної дискримінації щодо окремих груп, у

[761] OECD (2008), Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1 and Volume 2, OECD Reviews of Tertiary Education, OECD Publishing, Paris. URL: https://doi.org/10.1787/9789264046535-en. (дата звернення: 01.02.2021)

	яких виявлено недоліки в освіті
	Заохочувати ЗВО до розширення участі з надання додаткової підтримки студентам з неблагополучних верств населення
Підвищення ролі ВО у науково-дослідній та інноваційній діяльності	Покращити розповсюдження знань, а не посилити комерціалізацію за допомогою більш потужних прав інтелектуальної власності
	Поліпшити та розширити канали взаємодії та заохотити між інституційну співпрацю
	Використовуйте сектор ВО для сприяння інтернаціоналізації НДДКР
	Розширити критерії, що використовуються в оцінках досліджень
	Забезпечити моніторинг переходу до проектного фінансування НДДКР, забезпечити поєднання механізмів фінансування
Академічна кар'єра: адаптація до змін	Надайте установам широку автономію щодо управління людськими ресурсами
	Примирити академічну свободу із внеском інститутів у суспільство
	Поліпшити умови становлення молодих вчених
	Розробити механізми підтримки роботи науковців
Посилення зв'язків з ринком праці	Координувати політику ринку праці та ВО
	Поліпшити дані та аналіз результатів ринку праці аспірантів
	Посилити службові послуги на середній та вищій освітніх рівнях
	Посилити орієнтацією на ринок праці
	Включити перспективи ринку праці та учасників у розробку політики ВО та інституційне управління
Формування національної стратегії інтернаціоналізації	Розробити національну стратегію та політичну базу для інтернаціоналізації
	Поліпшити координацію національної політики
	Заохочуйте ЗВО стати активними учасниками інтернаціоналізації
	Створити структури для просування національної системи ВО
	Розвивати інтернаціоналізацію в ЗВО
Реалізація політики ВО	Створити спеціальні незалежні комітети для ініціювання реформ ВО та залучення зацікавлених сторін
	Дозволити політичним ініціативам знизу вгору перетворюватись на пропозиції незалежних комітетів
	Визнати різні погляди зацікавлених сторін шляхом ітеративної розробки політики
	Надавайте перевагу поступовим реформам перед всебічними реформами, якщо не буде широкої громадської підтримки змін