

RESEARCH ARTICLE



Розширення фінансової автономії університетів як інструмент підвищення їх соціальної відповідальності

Світлана Калашнікова^{1*} , Інна Власова¹ 

¹Інститут вищої освіти Національної академії педагогічних наук України, м. Київ, Україна

* s.kalashnikova@ihed.org.ua

Анотація

Проаналізовано європейські стратегічні документи й аналітичні звіти міжнародних організацій. Установлено, що розширення фінансової автономії університетів та зростання соціальної відповідальності університету є тенденцією Європейського простору вищої освіти (ЄПВО). Проаналізовано стратегічні документи в Україні, що безпосередньо стосуються розвитку вищої освіти. Встановлено, що забезпечення автономії та сприяння соціальній відповідальності закладів вищої освіти є важливими для підвищення ефективності управління в системі вищої освіти України. Запропоновано визначення понять: «фінансова автономія університету» та «розширення фінансової автономії університету».

Визначені особливості / виміри / контексти, які важливі в аспекті розширення фінансової автономії університетів: специфіка управління галуззю, інституцією; роль держави в управлінні вищою освітою; типи врядування у вищій освіті; моделі сучасних університетів; парадигми соціального розвитку; рівень фінансової автономії університету; ефективність діяльності; підходи до фінансування; механізми та інструменти розширення фінансової автономії університетів. З'ясовано чинники, що визначають / обмежують рівень фінансової автономії університетів в Україні.

Запропоновані концептуальні рамки, підходи та можливі сценарії до розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України за умов підвищення їх соціальної відповідальності. Перший сценарій передбачає поєднання низького рівня фінансової автономії університету та низьких рівнів ресурсного забезпечення і впливу університету на соціальний розвиток. Другий сценарій передбачає поєднання низького рівня фінансової автономії університету та високих рівнів ресурсного забезпечення і впливу університету на соціальний розвиток. Третій сценарій передбачає поєднання високого рівня фінансової автономії університету та низьких рівнів ресурсного забезпечення і впливу університету на соціальний розвиток. Четвертий сценарій передбачає поєднання високого рівня фінансової автономії університету та високих рівнів ресурсного забезпечення і впливу університету на соціальний розвиток.

З'ясовано наявність зв'язку між поняттями: університетська автономія та соціальна відповідальність університетів; університетська соціальна відповідальність і фінансування; університетська соціальна відповідальність і підзвітність університетів.

Вступ

Питання інституційної автономії та соціальної відповідальності університетів є актуальним у European Higher Education Area, EHEA (Європейський простір вищої освіти) та світі. Це засвідчує аналіз змісту Комюніке конференцій міністрів, відповідальних за вищу освіту (EHEA, 2005; EHEA, 2010; EHEA, 2020) і аналітичних звітів міжнародних організацій (IAU, 1998; European University Association, 2021).

Ключові слова:

ефективність діяльності, інституційна автономія, модель фінансування, парадигми соціального розвитку, підзвітність, підходи до фінансування, розширення фінансової автономії університету, стратегічне врядування, університетська соціальна відповідальність, фінансова автономія університету

Мова статті:

українська

Отримано:

2 травня 2022 р.

Прийнято:

1 червня 2022 р.

Опубліковано:

20 серпня 2022 р.

Цитування:

Калашнікова, С., & Власова, І. (2022).

Розширення фінансової автономії університетів як інструмент підвищення їх соціальної відповідальності. *Міжнародний науковий журнал «Університети і лідерство»*, 13, 55-69. <https://doi.org/10.31874/2520-6702-2022-13-55-69>

Зазначимо деякі із ключових положень вище вказаних європейських документів, що свідчать на користь актуальності обраної для дослідження проблеми.

Комюніке «Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area» (ЕНЕА, 2010) («Будапештсько-Віденська декларація про створення Європейського простору вищої освіти», 2010 р., м. Будапешт, м. Відень) розширює роль університетів у розвитку суспільства, підкреслюючи їхній вплив на «зміцнення мирних демократичних суспільств і посилення соціальної згуртованості» (ЕНЕА, 2010: 2). Виконання такої широкої та визначальної соціальної ролі з боку університетських спільнот є можливим лише за умови «забезпечення академічної свободи, автономії та підзвітності закладів вищої освіти як основних принципів Європейського простору вищої освіти» (ЕНЕА, 2010: 2).

«Paris communiqué» (ЕНЕА, 2018) (Паризьке комюніке, 2018 р. м. Париж) наголошує на нерозривності та взаємозалежності між правом у вигляді «університетської автономії і академічної свободи» та зобов'язанням у вигляді «публічної відповідальності, забезпечення добросовісності та ефективності врядування»: «...академічна свобода і добросовісність, 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» (ЕНЕА, 2018: 1).

У додатку до Комюніке *«Rome Ministerial Communiqué — Annex II Principles and Guidelines to Strengthen the Social Dimension of Higher Education in the EHEA»* (ЕНЕА, 2020) («Римське міністерське комюніке. Додаток 2 Принципи та рекомендації щодо зміцнення соціального виміру вищої освіти у ЄПВО», 2020, м. Рим) підкреслено важливість фінансування соціального виміру вищої освіти (ЕНЕА, 2020):

- «Державні органи влади повинні забезпечити достатнє та стабільне фінансування, а також фінансову автономію закладів вищої освіти, забезпечивши їм можливість сформувати належний потенціал, щоб прийняти різноманітність та сприяти рівності й інклюзії у вищій освіті».
- «Соціальний вимір повинен зайняти центральне місце в стратегіях вищої освіти на системному та інституційному рівні, а також на рівні ЄПВО та ЄС» (ЕНЕА, 2020).

Питання соціальної відповідальності та фінансової автономії закладів вищої освіти набуває все більшої актуальності і для України. Зокрема, це засвідчує аналіз стратегічних документів в Україні (Кабінет Міністрів України, 2022; Кабінет Міністрів України, 2021; Указ Президента України, 2021).

У документі *«Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 роки»* (Кабінет Міністрів України, 2022) визначено напрями розвитку системи вищої освіти до 2032 року, для реалізації яких сформульовані стратегічні та операційні цілі, а також завдання з показниками їх досягнення та очікувані результати.

З метою досягнення «Стратегічної цілі 1. Ефективність управління в системі вищої освіти, що є соціально відповідальною» встановлено такі операційні цілі (Кабінет Міністрів України, 2022):

- «сприяння соціальній відповідальності закладів вищої освіти з метою розв'язання соціальних та екологічних проблем;
- автономія закладів вищої освіти (забезпечення рівних прав та широкої інституційної автономії, зокрема фінансової)».

Підкреслюється, що: «Недостатній обсяг фінансування вищої освіти в Україні зумовлює відсутність ресурсів для реалізації програм корпоративної соціальної відповідальності, які важливі для підготовки майбутніх лідерів» (Кабінет Міністрів України, 2022).

Водночас, акцентується на зв'язку інституційної автономії та соціальної відповідальності: «Розширення автономії супроводжується посиленням відповідальності керівників закладів вищої освіти за результати роботи. Запроваджено встановлення цільових показників діяльності закладів вищої освіти, досягнення яких повинні забезпечити їх керівники, що є важливим підґрунтям для оцінювання ефективності управлінської діяльності засновником, учасниками освітнього процесу, місцевою громадою та суспільством» (Кабінет Міністрів України, 2022).

У цьому документі автономія, інституційна спроможність та відповідальність закладів вищої освіти визнано одними з пріоритетів розвитку вищої освіти в Україні, які визначають концептуальну модель вищої освіти.

У наступному стратегічному документі *«Національна економічна стратегія на період до 2030 року»* (Кабінет Міністрів України, 2021) у частині «Вища освіта, освіта дорослих» визначені виклики і бар'єри на шляху досягнення стратегічних цілей, що безпосередньо стосуються фінансової автономії (Кабінет Міністрів України, 2021):

- «заклади вищої освіти позбавлені фінансової автономії, тому не можуть оперативно реагувати на виклики, які перед ними постають»;
- система державного фінансування стимулює заклади вищої освіти орієнтуватися на показник кількості студентів, а не на якість їх освіти»;
- недостатній рівень фінансування вищої освіти та зношеність матеріально-технічної бази через заниження цін на контрактне навчання та відсутність можливостей для приватних інвестицій, у тому числі через державно-приватне партнерство».

Однією зі стратегічних цілей у документі визначено «Створення інклюзивного, інноваційного та освіченого суспільства, в якому громадяни мають рівні права та можливості для розвитку свого таланту впродовж життя» (Кабінет Міністрів України, 2021). У межах цієї цілі одним із завдань в частині фінансування та управління встановлено (Кабінет Міністрів України, 2021):

- «зміна підходів до управління закладами вищої освіти (наглядові ради в системі управління закладами вищої освіти, фінансова автономія, антикризовий менеджмент, кадровий резерв);
- розширення застосування формули розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту між закладами вищої освіти;
- посилення функції наглядових рад, моніторинг та аудит економічної діяльності закладів вищої освіти після запровадження фінансової автономії».

У *Стратегії людського розвитку* (Указ Президента України, 2021) фінансову автономію університетів розглядають як складову їх економічної діяльності поряд із удосконаленням системи управління закладами вищої освіти, забезпеченням розвитку їх кадрового потенціалу. Ці завдання є одними із основних для реалізації оперативної цілі із забезпечення якості вищої освіти.

Таким чином, нагальною є потреба розроблення концептуальних підходів до розширення університетської фінансової автономії та сприяння соціальній відповідальності закладів вищої освіти для підвищення ефективності управління у системі вищої освіти України. Останнє, у свою чергу, актуалізує проблему пошуку відповідних механізмів розширення фінансової автономії університетів за умов розвитку їх соціальної відповідальності.

Мета статті – з'ясувати чинники, що визначають / обмежують рівень фінансової автономії університетів в Україні, визначити концептуальні рамки, підходи та можливі сценарії до розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України за умов підвищення їх соціальної відповідальності.

Методи дослідження

Для виконання поставлених завдань використано методи:

- аналізу стратегічних та аналітичних документів – для обґрунтування актуальності досліджуваної проблеми та розкриття сутності базових понять;
- метод системного аналізу – для розроблення концептуальних рамок та підходів до розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України;
- метод сценаріїв – для розроблення сценаріїв розширення фінансової автономії університетів в Україні.

Результати дослідження

Першим кроком для розкриття та обґрунтування взаємозалежності соціальної відповідальності університетів та рівня їх фінансової автономії є розкриття сутності кожного з базових понять – соціальна відповідальність університету та фінансова автономія університету.

Соціальна відповідальність університету

Інституційна автономія університету, академічна свобода та соціальна відповідальність за вищу освіту є фундаментальними цінностями Європейського простору вищої освіти. Вони відіграють важливу роль у забезпеченні і підвищенні якості вищої освіти у демократичному суспільстві (Bologna Follow-Up Group, 2016). З одного боку, інституційну автономію університету розглядають як вимір демократії у якості базової характеристики академічної спільноти, з іншого – як засіб підвищення якості вищої освіти (Власова І., 2020). Ключовим аспектом інституційної автономії є здатність закладів вищої освіти встановлювати та реалізовувати власну політику й пріоритети у викладанні, дослідженні, а також інших аспектах діяльності у межах їхньої місії (Bologna Follow-Up Group, 2016: 4).

Відмітимо, що соціальна відповідальність вищої освіти обумовлена її роллю як «суспільного блага, що є відповідальністю усіх заінтересованих сторін, особливо урядів» (Калашнікова, 2010:6). Відповідальність системи вищої освіти розглядається з одного боку як її безперервне зобов'язання, з іншого – посилення соціального виміру вищої освіти та сприяння рівності й інклюзії для відображення різноманітності суспільства (ЕНЕА, 2020).

Соціальна відповідальність закладів вищої освіти «складається з двох взаємопов'язаних сфер: перша стосується організаційного (внутрішньо інституційного) виміру університетської соціальної відповідальності і проявляється через: місію, організаційну культуру, політику, правила, управлінські практики тощо. Друга формується шляхом взаємодії між університетською спільнотою і громадою та включає розмаїття форм співпраці та партнерства між закладами вищої освіти і різними стейкхолдерами: громадянами, органами влади, бізнесом тощо» (Оржель О., 2017: 9).

Додаток до *Комюніке «Rome Ministerial Communiqué — Annex II Principles and Guidelines to Strengthen the Social Dimension of Higher Education in the EHEA* (ЕНЕА, 2020) («Римське міністерське комюніке. Додаток 2 Принципи та рекомендації щодо зміцнення соціального виміру вищої освіти у ЄПВО», 2020, м. Рим) підкреслює, що «Заклади вищої освіти повинні забезпечити, щоб участь громади у вищій освіті сприяла різноманітності, справедливості та інклюзії» (ЕНЕА, 2020). Водночас у цьому Комюніке «community engagement» (залучення університету для співпраці з громадою) розглядається як «процес, за допомогою якого заклади вищої освіти взаємодіють із зовнішніми стейкхолдерами громади для здійснення спільних заходів, що може бути взаємовигідним» (ЕНЕА, 2020). У розвиток цього завдання, зазначається: «Community engagement (громадське залучення) має бути закладено в основу місії вищої освіти, яка включає викладання, навчання, дослідження, обмін послугами та знаннями, мобільність студентів, викладачів та управлінців закладів вищої освіти». Таке залучення забезпечує «цілісну основу, що дозволяє університетам задовольнити широкий спектр суспільних потреб, включаючи потреби вразливих, незахищених та недостатньо представлених груп, одночасно збагачуючи свої навчальні, дослідницькі та інші основні функції» (ЕНЕА, 2020).

Фінансова автономія університетів

Фінансова автономія університету – це спроможність університету самостійно приймати рішення щодо власної фінансової діяльності (Власова, 2020: 324).

Спроможність університету є інтегральною характеристикою університету, що об'єднує:

- наявність права («маю право») відповідно до визначених нормативних рамок самостійно приймати рішення щодо власної фінансової діяльності;

- наявність здатності («маю необхідні інституційні якості / потенціал») для реалізації наявного права самостійно приймати рішення щодо власної фінансової діяльності;
- реалізацію права та здатності («дію») самостійно приймати рішення щодо власної фінансової діяльності.

Таким чином, спроможність університету визначається:

- правовим рівнем (чим більше прав, тим більше спроможність);
- рівнем інституційної здатності (чим більший інституційний потенціал, тим більша спроможність);
- рівнем ефективності прийнятих рішень щодо власної фінансової діяльності університету (чим більша ефективність, тим більша спроможність). Вимірювання / оцінювання рівня фінансової автономії університету здійснюється за допомогою параметрів, які дозволяють описати рівень самостійності університету приймати рішення щодо власної фінансової діяльності.

У Європейському просторі вищої освіти такими параметрами є запропоновані в *«The Autonomy Scorecard 2010»* (Estermann, Nokkala, Steinel, 2011) та *«The Scorecard 2017»* (Pruvot, Estermann, 2017), що визначені для кожної складової університетської автономії (організаційної, фінансової, кадрової, академічної). У випадку фінансової автономії ці параметри є наступними: термін та тип державного фінансування; компетенція (повноваження) зберігати надлишкові кошти; компетенція запозичувати кошти; компетенція володіти будівлями; компетенція встановлювати плату за навчання.

Поняття *«розширення фінансової автономії університету»* ми визначаємо як цілеспрямований динамічний процес, що веде до підвищення спроможності університету самостійно приймати рішення щодо власної фінансової діяльності, включає політичний та управлінський виміри, здійснюється на національному, регіональному та інституційному рівнях шляхом реалізації відповідного комплексу заходів, механізмів та інструментів політичного та управлінського спрямування (Власова, 2020: 326).

Взаємозалежність між соціальною відповідальністю університету та рівнем фінансової автономії університету

Зазначена взаємозалежність відмічається у цілому спектрі європейських документів і стає все більш критичною у сучасних умовах.

Комюніке «The European Higher Education Area — Achieving the Goals» (EHEA, 2005) («Європейський простір вищої освіти — досягнення цілей», 2005 р., м. Берген) визначає соціальний вимір Болонського процесу як складову частину Європейського простору вищої освіти й необхідну умову підвищення його привабливості та конкурентоспроможності (Власова, Калашнікова, Оржель, Рябченко, Трима, Червона, 2021: 109). У документі вказано, що: «Соціальний вимір включає урядові заходи з фінансової та економічної допомоги студентам, особливо із соціально незахищених верств, а також надання їм профорієнтаційних і консультаційних послуг з метою розширення доступу до освіти» (EHEA, 2005). Важливим є також акцент, зроблений у цьому документі, щодо державної відповідальності за розвиток вищої освіти, зокрема в аспекті забезпечення прозорості державної політики та забезпеченні стійкого фінансування закладів вищої освіти (Власова, 2020: 75).

International Association of Universities (IAU), «Policy Statement. Academic Freedom, University Autonomy and Social Responsibility», 1998 (IAU, 1998).

Документ підкреслює нероздільність академічної свободи та університетської автономії, а також визначає їх як базові передумови взаємодії між університетами та суспільством: «Для реалізації університетами соціальної місії, необхідно, щоб академічна свобода та університетська автономія стали основою для нового соціального контракту, який підтримуватиме спільні для людства цінності та відповідатиме очікуванням суспільства» (IAU, 1998).

European University Association (EUA), «Universities without walls. A vision for 2030» (European University Association, 2021) (Університети без стін. Візія до 2030 року, 2021).

На європейському рівні у звіті European University Association акцентовано увагу на зростанні суспільної ролі університетів: «Підтвердження суспільної ролі університетів буде дедалі важливішою частиною співпраці університету й громади» (European University Association, 2021: 6).

Визначено такі характеристики «університетів без стін» (European University Association, 2021: 5-7): відкритість; трансформаційність і транснаціональність; стійкість; різноманітність; залучення / задіяння; активний розвиток; автономність і підзвітність.

У документі зазначено, що: «... університети є відкриті та залучені до суспільства, зберігаючи свої основні цінності. Усі європейські університети будуть відповідальними, автономними та вільними, з різними інституційними профілями, але їх об'єднуватиме спрямування їх місій з навчання та викладання, досліджень, інновацій і культури на служіння суспільству» (European University Association, 2021: 5). Університети «... будуть підзвітними за належне коригування принципів і цінностей, а також політики їх діяльності. Це вимагатиме балансу між фінансуванням стратегічних пріоритетів досліджень, збереженням свободи окремих дослідників і визнанням відповідальності університетів за забезпечення суспільства широкою базою знань через дослідження» (European University Association, 2021: 6).

«Потрібно посилити фінансову автономію з метою, щоб університет мав змогу приймати стратегічні рішення та сприяти формуванню інституційного профілю, включаючи можливість диверсифікувати джерела доходу» (European University Association, 2021: 11).

Таким чином, у звіті наголошено на трансформації та зростанні ролі університетів у сталому розвитку через їхній внесок у реалізацію цілей сталого розвитку в межах навчання й викладання, дослідницької діяльності, внутрішнього управління, культури, інновацій та ін. Активізується співпраця університету й громади, що актуалізує питання фінансування цієї діяльності.

Концептуальні рамки розширення фінансової автономії університетів та їх застосування для ситуації в Україні

Для обґрунтування концептуальних рамок розширення фінансової автономії університетів в основу покладено різні моделі державного управління, детальний опис яких подано у табл. 1. Відображення змісту концептуальних рамок на сферу вищої освіти України продемонструємо через визначення характеристик, які притаманні Україні (виділено заливкою).

Таблиця 1. Моделі державного управління

Виміри	Моделі державного управління		
	Державне адміністрування	Державний менеджмент	Ефективне врядування
<i>Відносини</i>	Покірність, слухняність	Санкціонування	Повноваження
<i>Відповідальність</i>	Політиками	Замовниками, клієнтами	Громадянами та стейкхолдерами
<i>Принципи</i>	Згода з правилами та інструкціями	Ефективність, результативність	Підзвітність, відповідальність, прозорість
<i>Критерії успіху</i>	Наслідки	Результати	Процес
<i>Атрибути</i>	Неупередженість	Професіоналізм	Відповідальність, відповідність

Для побудови концептуальних рамок розширення фінансової автономії університетів вище означені моделі групувалися з особливостями / вимірами / контекстами, важливими в аспекті розширення фінансової автономії університетів. До таких особливостей / вимірів / контекстів нами віднесено наступні:

- специфіка управління галуззю, інституцією;
- роль держави в управлінні вищою освітою;
- типи врядування у вищій освіті;
- моделі сучасних університетів;
- парадигми соціального розвитку;
- рівень фінансової автономії університету;
- ефективність діяльності;
- підходи до фінансування;
- механізми та інструменти розширення фінансової автономії університетів.

У табл. 2 представлено отримані теоретичні результати та визначення характеристик, які притаманні Україні (виділено заливкою).

Таблиця 2. Концептуальні рамки, що визначають / обмежують рівень фінансової автономії закладів вищої освіти України

Пара «Модель державного управління – Специфіка управління галуззю, інституцією»

Специфіка управління галуззю, інституцією	Моделі державного управління		
	Державне адміністрування	Державний менеджмент	Ефективне врядування
<i>Контингент</i>	Однорідний	Роз'єднаний	Різномірний
<i>Потреби, проблеми</i>	Прямі, визначені професіоналами	Очікувані, визначені ринком	Складні, нестійкі з нахилом до ризику
<i>Стратегія</i>	Державна та розроблена централізовано	Ринкова та зорієнтована на клієнта	Сформована громадянським суспільством
<i>Управління через</i>	Ієрархії	Ринки	Мережі та партнерства

Пара «Модель державного управління – Роль держави в управлінні вищою освітою»

	Моделі державного управління		
	Державне адміністрування	Державний менеджмент	Ефективне врядування
Роль держави в управлінні вищою освітою	Контролер	Регулятор	Фасилітатор мережі

Пара «Модель державного управління – Врядування у вищій освіті»

	Моделі державного управління		
	Державне адміністрування	Державний менеджмент	Ефективне врядування
Типи врядування у вищій освіті	Інерційне		
		Колегіальне	
	Ієрархічне		
			Розподілене

Пара «Модель державного управління – Моделі сучасних університетів»

	Моделі державного управління		
	Державне адміністрування	Державний менеджмент	Ефективне врядування
Моделі сучасних університетів (за I. McNay)	Бюрократія		
		Корпорація	
		Колегіум	
			Підприємство

Пара «Модель державного управління – Парадигма соціального розвитку»

	Моделі державного управління		
	Державне адміністрування	Державний менеджмент	Ефективне врядування
Парадигми соціального розвитку	Патерналістська держава	Ринкова економіка	Соціальна відповідальність

Пара «Модель державного управління – Рівень фінансової автономії університету»

	Моделі державного управління		
	Державне адміністрування	Державний менеджмент	Ефективне врядування
Рівень фінансової автономії університету	Низький	Середній	Високий

Пара «Модель державного управління – Ефективність діяльності»

Ефективність діяльності	Моделі державного управління		
	Державне адміністрування	Державний менеджмент	Ефективне врядування
<i>Підхід</i>	Ресурсний (мінімізація витрат)	Ціннісний / результативний	
			Соціальний вплив
<i>Характер прийняття рішень</i>	Раціоналістичний	Практичний (економічність, результативність)	

Пара «Модель державного управління – Підходи до фінансування»

	Моделі державного управління		
	Державне адміністрування	Державний менеджмент	Ефективне врядування
Підходи до фінансування	Фінансування на історичній основі та на основі результатів діяльності за формулою		
		Фінансування тільки за формулою на основі показників	
			Фінансування на основі контрактів

Пара «Модель державного управління – Механізми та інструменти розширення фінансової автономії університетів»

Механізми та інструменти розширення фінансової автономії університетів	Моделі державного управління		
	Державне адміністрування	Державний менеджмент	Ефективне врядування
Регулювання: правовий статус	Бюджетна установа	Публічна інституція / організація	
		Корпорація (публічна, приватна) Некомерційна / неприбуткова організація	
Тип / способи розподілу фінансування	Постатейний бюджет (Кошторис)	Блоковий грант	
Форми фінансування	Пряме (бюджетне / державне замовлення)	Пряме (бюджетне, проектне, результат-орієнтоване, цільове)	
	Непряме (ваучерне, кредитне, грантова та стипендіальна підтримка)		
Підзвітність	Контроль	Нагляд	Моніторинг

Вище зазначене дає підстави зробити висновок про те, що рівень фінансової автономії визначають / обмежують такі чинники як:

- модель державного адміністрування та ієрархічного врядування;
- часткове запровадження окремих положень державного менеджменту та інерційного врядування, за яких держава виконує контролюючу функцію в управлінні вищою освітою;
- домінування патерналізму держави із частковою орієнтацією на ринкові механізми; бюрократична модель університетів, що діють у статусі бюджетна установа;
- низький рівень фінансової автономії університетів;
- фінансування на історичній основі та на основі результатів діяльності за формулою;
- домінування цілі мінімізації витрат для забезпечення ефективності діяльності університетів.

Застосування визначених та обґрунтованих нами концептуальних рамок розширення фінансової автономії університетів дозволило застосувати їх для визначення цього процесу в Україні.

Наступним кроком є застосування розроблених нами підходів до розширення фінансової автономії університетів через призму матриць: «Рівень фінансової автономії університетів – Рівень впливу університету на соціальний розвиток» та «Рівень фінансової автономії університетів – Рівень ресурсного забезпечення» (рис. 1, 2). Характеристики, притаманні вищій освіті України, у свою чергу, на рис. 1 та 2 виділено жирним.

Сценарії розширення фінансової автономії університетів в Україні

На основі розроблених теоретичних основ та аналізу поточного стану запропоновано можливі сценарії розширення фінансової автономії університетів в Україні за критеріями-парами: «Рівень фінансової автономії університету – Рівень ресурсного забезпечення» та «Рівень фінансової автономії університету – Рівень впливу на розвиток суспільства».

Перший сценарій передбачає поєднання низького рівня фінансової автономії університету та низьких рівнів ресурсного забезпечення і впливу університету на соціальний розвиток. За цих умов розширення фінансової автономії університетів обумовлено специфікою моделі державного адміністрування та інерційного врядування, за яких держава виконує контролюючу роль в управлінні вищою освітою. Фінансування вищої освіти ґрунтується на підході постатейного фінансування на історичній основі. Університети функціонують на основі бюрократичної моделі у статусі бюджетна установа.

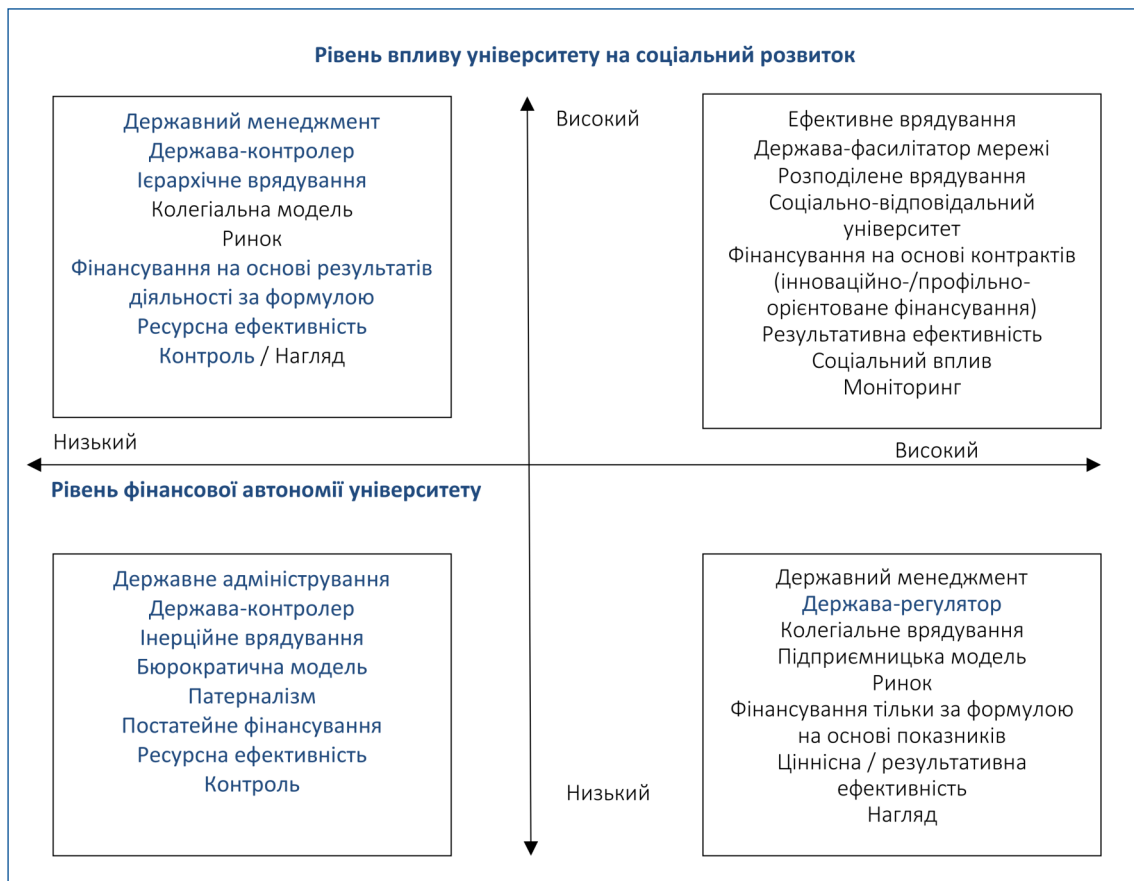


Рис. 1. Матриця «Рівень фінансової автономії університетів – Рівень впливу університету на соціальний розвиток»

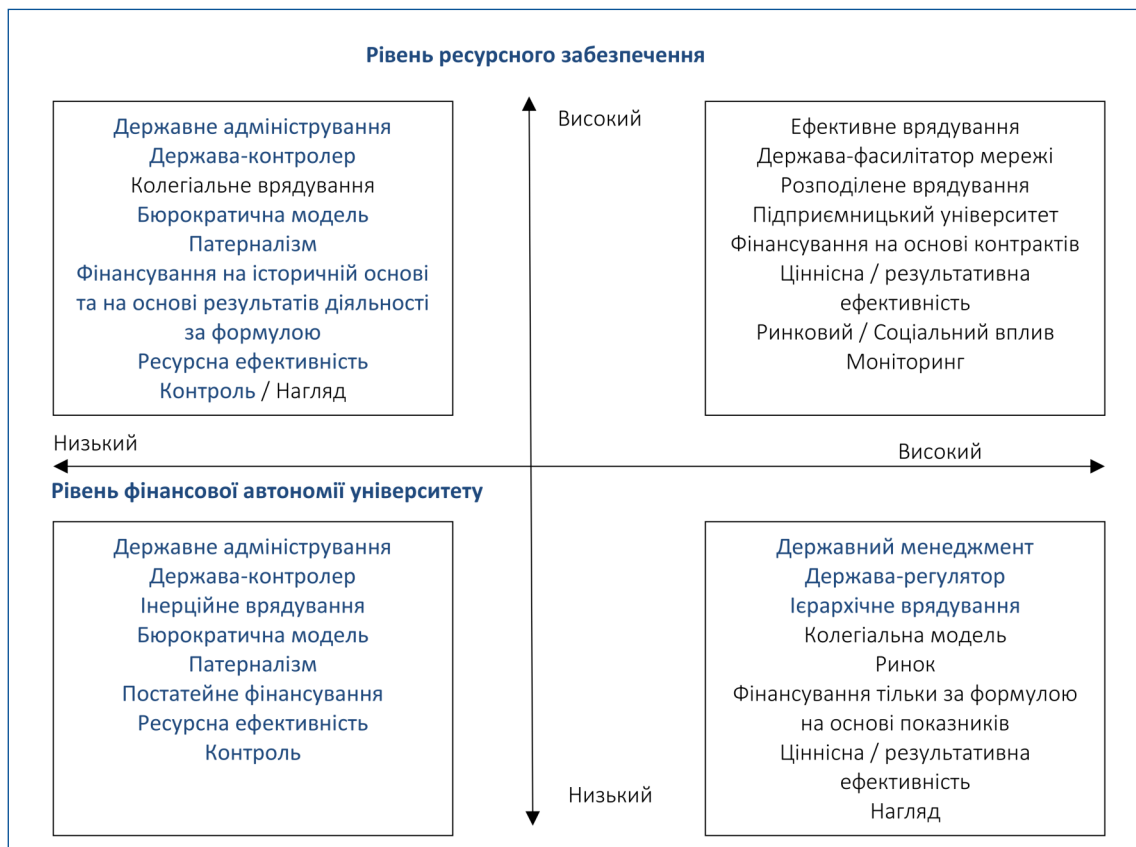


Рис. 2. Матриця «Рівень фінансової автономії університетів – Рівень ресурсного забезпечення»

Ключовою ціллю ефективності у сфері вищої освіти є мінімізація витрат. У межах даного сценарію розширення фінансової автономії університету відбувається за рахунок зміни параметрів: терміну і типу державного фінансування.

Другий сценарій передбачає поєднання низького рівня фінансової автономії університету та високих рівнів ресурсного забезпечення і впливу університету на соціальний розвиток. За цих умов розширення фінансової автономії університетів обумовлено специфікою моделей державного адміністрування та інерційного врядування або державного менеджменту та ієрархічного врядування, за яких держава виконує контролюючу роль в управлінні вищої освіти. Фінансування вищої освіти здійснюється за підходом «фінансування на історичній основі та на основі результатів діяльності за формулою». Університети функціонують на основі бюрократичної або колегіальної моделі у статусі публічна інституція / організація. Ключовою ціллю ефективності у сфері вищої освіти є мінімізація витрат. У межах даного сценарію розширення фінансової автономії університету відбувається за рахунок зміни параметрів: термін і тип державного фінансування; компетенція (повноваження) зберігати надлишкові кошти; компетенція запозичувати кошти.

Третій сценарій передбачає поєднання високого рівня фінансової автономії університету та низьких рівнів ресурсного забезпечення і впливу університету на соціальний розвиток. За цих умов розширення фінансової автономії університетів обумовлено специфікою моделі державного менеджменту і колегіального та ієрархічного врядування, за якої держава виконує регулюючу роль в управлінні вищої освіти. Фінансування вищої освіти ґрунтується на підході «тільки за формулою на основі показників». Університети функціонують на основі колегіальної / підприємницької моделі у статусі публічна інституція / організація, публічна корпорація, некомерційна / неприбуткова організація. Ключовою ціллю ефективності у сфері вищої освіти є акцентування на результатах діяльності в умовах зростання підзвітності перед основними стейкхолдерами. У межах даного сценарію розширення фінансової автономії університету відбувається за рахунок зміни параметрів: термін і тип державного фінансування; компетенція (повноваження) зберігати надлишкові кошти; компетенція запозичувати кошти; компетенція володіти будівлями.

Четвертий сценарій передбачає поєднання високого рівня фінансової автономії університету та високих рівнів ресурсного забезпечення і впливу університету на соціальний розвиток. За цих умов розширення фінансової автономії університетів обумовлено специфікою моделі ефективного врядування, за якої держава виконує функцію моніторингу та роль фасилітатора мережі закладів вищої освіти. Фінансування вищої освіти ґрунтується на підході «фінансування на основі контрактів» на основі показників ключових результатів за видами діяльності та цільових показників, що визначені відповідно до профілів / проектів. Функціонування університетів здійснюється на основі моделі соціальної відповідальності у статусі корпорація, некомерційна / неприбуткова організація. Ключовою ціллю ефективності у сфері вищої освіти є акцентування на ринковому / соціальному впливі та результатах діяльності університету. У межах даного сценарію розширення фінансової автономії університету відбувається за рахунок зміни параметрів: термін і тип державного фінансування; компетенція (повноваження) зберігати надлишкові кошти; компетенція запозичувати кошти; компетенція володіти будівлями; компетенція встановлювати плату за навчання.

Висновки

Недостатній рівень готовності системи вищої освіти України до ефективної реалізації розширення університетської фінансової автономії на політичному та управлінському рівнях спричинений відсутністю чіткої та послідовної державної політики щодо реалізації цього завдання у сфері вищої освіти. Також наявна неузгодженість законодавчих норм, фрагментарність інструментів розширення фінансової автономії та суперечливий характер

їх застосування (формула розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту між закладами вищої освіти, запровадження мінімального розміру плати за навчання для здобуття вищої освіти на основі індикативної собівартості) (Власова, 2020: 368).

Вище зазначене потребує застосування концептуальних підходів задля зростання рівня готовності системи вищої освіти України і розроблення відповідної державної політики щодо розширення університетської фінансової автономії.

Удосконалено понятійно-термінологічний апарат з проблеми фінансової автономії університетів через визначення термінів «фінансова автономія університету» (як спроможність університету самостійно приймати рішення щодо власної фінансової діяльності. Спроможність університету є інтегральною характеристикою університету, що об'єднує:

- наявність права («маю право») відповідно до визначених нормативних рамок самостійно приймати рішення щодо власної фінансової діяльності;
- наявність здатності («маю необхідні інституційні якості / потенціал») для реалізації наявного права самостійно приймати рішення щодо власної фінансової діяльності;
- реалізацію права та здатності («дію») самостійно приймати рішення щодо власної фінансової діяльності) та «розширення фінансової автономії університету» (як цілеспрямований динамічний процес, що веде до підвищення спроможності університету самостійно приймати рішення щодо власної фінансової діяльності).

Ідентифіковано сценарії розширення фінансової автономії університетів України:

- *сценарій 1* «Низький рівень фінансової автономії університету – Низький рівень ресурсного забезпечення / Низький рівень впливу університету на соціальний розвиток»;
- *сценарій 2* «Низький рівень фінансової автономії університету – Високий рівень ресурсного забезпечення / Високий рівень впливу університету на соціальний розвиток»;
- *сценарій 3* «Високий рівень фінансової автономії університету – Низький рівень ресурсного забезпечення / Низький рівень впливу університету на соціальний розвиток»;
- *сценарій 4* «Високий рівень фінансової автономії університету – Високий рівень ресурсного забезпечення / Високий рівень впливу університету на соціальний розвиток».

Встановлено, що на даний момент у системі вищої освіти України проявляється тенденція до переходу від сценарію 1 «Низький рівень фінансової автономії університету – Низький рівень ресурсного забезпечення / Низький рівень впливу університету на соціальний розвиток» до сценарію 3 «Високий рівень фінансової автономії університету – Низький рівень ресурсного забезпечення / Низький рівень впливу університету на соціальний розвиток», але сценарій 1 «Низький рівень фінансової автономії університету – Низький рівень ресурсного забезпечення / Низький рівень впливу університету на соціальний розвиток» поки залишається домінуючим.

Посилення зазначеної тенденції визначається нами як необхідна умова для подальшого розвитку. Це потребує відповідних зусиль та дій на національному та інституційному рівнях у політичному та управлінському контекстах. Водночас, необхідно підкреслити, що сценарій 3 «Високий рівень фінансової автономії університету – Низький рівень ресурсного забезпечення / Низький рівень впливу університету на соціальний розвиток» є передумовою для переходу до сценарію 4 «Високий рівень фінансової автономії університету – Високий рівень ресурсного забезпечення / Високий рівень впливу університету на соціальний розвиток», що вбачається найбільш перспективним.

Бібліографічні посилання

Власова, І.В. (2020). *Розширення фінансової автономії університетів: політичний та управлінський виміри* [дисертація д. пед. н.: 13.00.06, Інститут вищої освіти НАПН України]. https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/Vlasova_25-11-2020_disser.pdf

- Власова, І., Калашнікова, С., Оржель, О., Рябченко, В., Трима, К., & Червона Л. (2021). *Теоретичні основи реалізації соціальної відповідальності університетів: препринт (аналітичні матеріали)*. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України. <https://doi.org/10.31874/978-617-7644-52-0-2021>
- Кабінет Міністрів України. (2021, 3 березня). *Національна економічна стратегія на період до 2030 року*, (179). <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>
- Кабінет Міністрів України. (2022, 23 лютого). *Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 роки*, (286-р.). <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-rozvitku-vishchoyi-osviti-v-ukrayini-na-20222032-roki-286->
- Калашнікова, С. А. (2010). *Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства: монографія*. К. : Київськ. ун-т імені Бориса Грінченка.
- Оржель, О. (2017). *Університетська соціальна відповідальність у контексті університетського лідерства : навчальний посібник*. К.: ДП «НВЦ «Пріоритети». https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Sots_vidpovidalnist_v_Univ_liderstve_O.Orzel_2017-40p.pdf
- Указ Президента України (2021, 2 червня). *Стратегія людського розвитку*, (225). <https://www.president.gov.ua/documents/2252021-39073>
- Bologna Follow-Up Group (2016). Background document for the thematic session at the meeting of the Bologna Follow-Up Group, Bratislava, December 8 – 9, 2016. Academic freedom and institutional autonomy – what role in and for the EHEA? http://ehea.info/media.ehea.info/file/20161208-09-Bratislava/12/8/BFUG_SK_ME_52_9_Fundamental_values_669128.pdf
- EHEA (2005). European Higher Education Area – Achieving the Goals. Bergen Communiqué, 19–20 May 2005. https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf
- EHEA (2010). Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area March 12, 2010. http://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Budapest_Vienna_Declaration_598640.pdf C. 2.
- EHEA (2018). Paris communiqué, Paris, May 25th 2018. http://www.ehea2018.paris/Data/ElFinder/s2/Communique/EHEA_Paris2018-Communique_final.pdf
- EHEA (2020). Rome Ministerial Communiqué. Annex II «Principles and Guidelines to Strengthen the Social Dimension of Higher Education in the EHEA». https://ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_II.pdf
- Estermann, T., Nokkala, T., & Steinel, M. (2011). *University Autonomy in Europe II The Scorecard*. European University Association. <https://eua.eu/component/attachments/attachments.html?id=448>
- European University Association. (2021). Universities without walls. A vision for 2030. <https://eua.eu/downloads/publications/universities%20without%20walls%20a%20vision%20for%202030.pdf>
- IAU. (1998). Policy Statement Academic Freedom, University Autonomy and Social Responsibility. https://iau-aiu.net/IMG/pdf/academic_freedom_policy_statement.pdf
- Pruvot, E., & Estermann, T. (2017). University autonomy in Europe III: The scorecard 2017. Brussels: European University Association. <https://eua.eu/resources/publications/350:university-autonomy%20in-europe-iii-%20the-scorecard-2017.html>

References (Translated and Transliterated)

- Vlasova, I.V. (2020). *Rozshyrennia finansovoi avtonomii universytetiv: politychnyi ta upravlinskyi vymiry [Expansion of university financial autonomy: policies and managerial dimensions]*. [dysertatsiia d.ped.n.: 13.00.06, Instytut vyshchoi osvity NAPN Ukrainy]. https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/Vlasova_25-11-2020_disser.pdf (in Ukrainian).
- Vlasova, I., Kalashnikova, S., Orzhel, O., Riabchenko, V., Tryma, K., & Chervona L. (2021). *Teoretychni osnovy realizatsii sotsialnoi vidpovidalnosti universytetiv: preprint (analytychni materialy) [Theory bases of university social responsibility implementation: preprint (analytical materials)]*. Kyiv: Instytut vyshchoi osvity NAPN Ukrainy. <https://doi.org/10.31874/978-617-7644-52-0-2021> (in Ukrainian).
- Kabinet Ministriv Ukrainy. (2021, 3 bereznia). *Natsionalna ekonomichna stratehiia na period do 2030 roku [National Economic Strategy up to 2030]*, (179). <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179> (in Ukrainian).
- Kabinet Ministriv Ukrainy. (2022, 23 liutoho). *Stratehiia rozvytku vyshchoi osvity v Ukraini na 2022—2032 roky [Strategy for the development of higher education in Ukraine for 2022-2032]*, (286-r.). <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-rozvitku-vishchoyi-osviti-v-ukrayini-na-20222032-roki-286-> (in Ukrainian).
- Kalashnikova, S. A. (2010). *Osvitnia paradyhma profesionalizatsii upravlinnia na zasadakh liderstva: monohrafiia [Educational paradigm of professionalization of management on the leadership basis: a monograph]*. К. : Kyivsk. un-t imeni Borysa Hrinchenka. (in Ukrainian).
- Orzhel, O. (2017). *Universytetska sotsialna vidpovidalnist u konteksti universytetskoho liderstva : navchalnyi posibnyk [University social responsibility in the context of university leadership: a textbook]*. К. : DP «NVTs «Priorytety». https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Sots_vidpovidalnist_v_Univ_liderstve_O.Orzel_2017-40p.pdf (in Ukrainian).

- Ukaz Prezydenta Ukrainy. (2021, 2 chervnia). *Stratehiiia liudskoho rozvytku [Human Development Strategy]*, (225). <https://www.president.gov.ua/documents/2252021-39073> (in Ukrainian).
- Bologna Follow-Up Group (2016). Background document for the thematic session at the meeting of the Bologna Follow-Up Group, Bratislava, December 8 – 9, 2016. Academic freedom and institutional autonomy – what role in and for the EHEA? http://ehea.info/media.ehea.info/file/20161208-09-Bratislava/12/8/BFUG_SK_ME_52_9_Fundamental_values_669128.pdf
- EHEA. (2005). European Higher Education Area – Achieving the Goals. Bergen Communiqué, 19-20 May 2005. https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf
- EHEA. (2010). Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area March 12, 2010. http://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Budapest_Vienna_Declaration_598640.pdf C. 2.
- EHEA. (2018). Paris communiqué, Paris, May 25th 2018. http://www.ehea2018.paris/Data/ElFinder/s2/Communique/EHEA_Paris2018-Communique-final.pdf
- EHEA. (2020). Rome Ministerial Communiqué. Annex II «Principles and Guidelines to Strengthen the Social Dimension of Higher Education in the EHEA». https://ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_II.pdf
- Estermann, T., Nokkala, T., & Steinel, M. (2011). *University Autonomy in Europe II The Scorecard*. European University Association. <https://eua.eu/component/attachments/attachments.html?id=448>
- European University Association. (2021). Universities without walls. A vision for 2030. <https://eua.eu/downloads/publications/universities%20without%20walls%20a%20vision%20for%202030.pdf>
- IAU. (1998). Policy Statement Academic Freedom, University Autonomy and Social Responsibility. https://iau-aiu.net/IMG/pdf/academic_freedom_policy_statement.pdf
- Privot, E., & Estermann, T. (2017). University autonomy in Europe III: The scorecard 2017. Brussels: European University Association. <https://eua.eu/resources/publications/350:university-autonomy%C2%A0in-europe-iii-%C2%A0the-scorecard-2017.html>

Відомості про авторів

Світлана Калашнікова, доктор педагогічних наук, професор, член-кореспондент НАПН України, радник при дирекції Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України, м. Київ, Україна, s.kalashnikova@ihed.org.ua

Інна Власова, доктор педагогічних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу взаємодії університетів та суспільства Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України, м. Київ, Україна, i.vlasova@ihed.org.ua

Інформація про наукове періодичне видання

Міжнародний науковий журнал «Університети і лідерство» (International Scientific Journal of Universities and Leadership) внесено до категорії «Б» Переліку наукових фахових видань України за спеціальністю «011 Освітні, педагогічні науки» відповідно до наказу МОН України від 17 березня 2020 р. № 409.

Науковий журнал представлено у таких базах даних, реєстрах і пошукових системах: Crossref, Наукова періодика України (Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського), Directory of Open Access Journals (DOAJ), Educational Research Abstracts Online (ERA), European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences (ERIH PLUS), The Central European Journal of Social Sciences and Humanities (CEJSH), Library of Science (University of Warsaw), Index Copernicus International тощо.

RESEARCH ARTICLE



Expansion of University Financial Autonomy as an Instrument to Increase the University Social Responsibility

Svitlana Kalashnikova^{1*} , Inna Vlasova¹ 

¹Institute of Higher Education of the National Academy of Educational Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine

* s.kalashnikova@ihed.org.ua

Abstract

European strategic documents and analytical reports of international organizations are analysed. Authors found out that expansion of university financial autonomy and increase of university social responsibility is a trend of the European Higher Education Area (EHEA). Strategic documents in Ukraine, which is directly related to the development of higher education, are analysed. Authors defined that ensuring the autonomy and promoting social responsibility of higher education institutions are important for enhancement of the management efficiency in Ukraine's higher education system. Authors proposed the definitions of the concepts "university financial autonomy" and "expansion of university financial autonomy".

Key features / dimensions / contexts, which are essential in terms of expanding university financial autonomy, are identified. They include: industry and institution management characteristics; state role in higher education management; types of governance in higher education; models of modern universities; paradigms of social development; level of university financial autonomy; efficiency of activity; approaches to funding; mechanisms and instruments for expanding of university financial autonomy. Factors, determining / limiting the level of financial autonomy of Ukraine's universities are clarified.

Conceptual frameworks, approaches and possible scenarios for expansion of financial autonomy of Ukraine's higher education institutions in terms of their social responsibility increasing are proposed. The first scenario involves a combination of low level of university financial autonomy and low levels of resources providing and university impact on social development. The second scenario includes a combination of low level of university financial autonomy and high levels of resources providing and university impact on social development. The third scenario involves a combination of a high level of university financial autonomy and low levels of resources providing and university impact on social development. The fourth scenario includes a combination of a high level of university financial autonomy and high levels of resources providing and university impact on social development.

Authors clarified the connection between the concepts: university autonomy and university social responsibility; university social responsibility and funding; university social responsibility and accountability of universities.

Author details

Svitlana Kalashnikova, Doctor Habilitated in Education, Professor, Corresponding Member of NAES of Ukraine, Adviser to Directorate of the Institute of Higher Education of the National Academy of Educational Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine, s.kalashnikova@ihed.org.ua

Inna Vlasova, Doctor Habilitated in Education, Associate Professor, Leading Researcher of the University-Community Engagement Unit, Institute of Higher Education of the National Academy of Educational Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine, i.vlasova@ihed.org.ua

Keywords:

efficiency of activities, institutional autonomy, financing model, paradigms of social development, accountability, funding approaches, expansion of university financial autonomy, strategic governance, university social responsibility, university financial autonomy

Language:

Ukrainian

Citation:

Kalashnikova, S. & Vlasova, I. (2022). Expansion of University Financial Autonomy as an Instrument to Increase the University Social Responsibility. *International Scientific Journal of Universities and Leadership*, 13, 55-69. <https://doi.org/10.31874/2520-6702-2022-13-55-69> (in Ukrainian)