

Інститут вищої освіти НАПН України
Відділ економіки вищої освіти

Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів
фінансової автономії закладів вищої освіти
(частина II)

препринт (аналітичні матеріали)

Київ – 2019

УДК 336:378.014.543

ISBN 978-617-7486-29-8

DOI: <https://doi.org/10.31874/978-617-7486-29-8-2019>

Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту вищої освіти
Національної академії педагогічних наук України
(протокол № 14/3 від 27 грудня 2019 року)

Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина II): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І.Власова, В. Ворона, І. Жилаєв, В. Ковтунець, С. Мельник. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 161 с.

На цьому етапі дослідження колективом дослідників зроблено аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду економічної діяльності закладів вищої освіти України та світу, нормативно-правових регуляторів, вимірювання результатів їх економічної діяльності. При здійсненні цього етапу наукового дослідження науковці Відділу економіки вищої освіти Інституту вищої освіти НАПН України виходили з того, що реформа сучасної вищої освіти відбувається в умовах ринкової економіки, зростанні впливу глобальної конкуренції ЗВО та імплементації рекомендацій та вимог міжнародних стандартів та класифікаторів. У цих умовах університети є інституційними одиницями, що здійснюють економічну діяльність з надання послуг у сфері вищої освіти як основного виду та другорядних і допоміжних в інших сферах.

Видання буде корисним для дослідників, керівників закладів вищої освіти, посадовців центральних органів виконавчої влади, юридичних і фізичних осіб, зацікавлених у розширенні фінансової автономії ЗВО.

© Інститут вищої освіти НАПН України, 2019
© Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, І. Жилаєв,
Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, 2019

ЗМІСТ

Розділ 1. Теоретичні засади економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах сучасної ринкової економіки (*Ю. Вітренко*) ... 4

Розділ 2. Механізми забезпечення економічної автономії університету (аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду) (*І. Власова*) ... 33

Розділ 3. Правові регулятори економічної діяльності університетів як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки (аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду) (*В. Ворона*) ... 44

Розділ 4. Механізми та інструменти розширення фінансової автономії закладів вищої освіти (аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду) (*І. Жиляєв*) ... 60

Розділ 5. Вимірювання результатів економічної діяльності університетів як суб'єктів (автономних інституцій) сучасної ринкової економіки (аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду) (*Д. Кірієнко, Ю.Вітренко*) ... 110

Розділ 6. Методологічні основи економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах ринкової економіки (аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду) (*В. Ковтунець*) ... 118

Розділ 7. Аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду університетів як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій (*С. Мельник*) ... 143

Розділ 1. Теоретичні засади економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах сучасної ринкової економіки (аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду)

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

В умовах сучасної ринкової економіки заклади вищої освіти виступають інституційними одиницями, які включаються до повної сукупності усіх резидентських одиниць регіону, країни, світу, а результати їх економічної діяльності – продукти (товари і послуги – тотожні поняття) включаються до валового внутрішнього продукту (ВВП) – найбільш уживаного індикатора результатів економічної діяльності регіону, країни, світу.

Відповідно до положень неоінституціональної теорії заклади вищої освіти як інституційні одиниці сучасної ринкової економіки, зобов'язані здійснювати економічну діяльність згідно з вимогами положень, сформульованих у відповідних міжнародних нормативно-правових актах, перш за все у таких, як Система національних рахунків (СНР 2008) / (System of National Accounts 2008 (2008 SNA), Європейська система національних та регіональних рахунків 2010 (ESA 2010), Методологія національних рахунків освіти, UNESCO 2016 / Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016, Керівництво статистики державних фінансів, 2014 / Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). У положеннях цих документів конкретизовано вимоги до закладів вищої освіти у частині здійснення ними конкретних видів економічної діяльності, що виступають певними конкретними межами їх автономії: інституційної, університетської, організаційної, академічної, економічної, фінансової, кадрової.

Вступ

У кінці ХХ на початку ХХІ століть одним із основних напрямів економічної теорії стає неoinституціоналізм. Про це може свідчити промовистий факт, який навели українські дослідники С. 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)»¹.

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 виваженої та елегантної, моделювала статичний світ, вірний від тертя... Аналізуючи функціонування економіки в часі, неокласична теорія виходила з двох помилкових посилок, згідно яких ні інститути, ні сам фактор часу не мають ніякого значення»².

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»³. 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)»⁴.

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...»⁵.

У цьому зв'язку, слід відмітити, що сучасна світова економічна практика на основі досліджень представників нової інституціональної економіки здійснюється відповідно до концептуальних засад Системи національних рахунків 2008⁶, прийнятої ООН, Євростатом, МВФ, ОЕСР, Світовим Банком у якості міжнародного статистичного стандарту. Цей стандарт містить окрему главу 4 «Інституційні одиниці і сектори».

В умовах сучасної ринкової економіки заклади вищої освіти (далі – ЗВО) виступають інституційними одиницями, які включаються до повної сукупності усіх резидентських одиниць регіону, країни, світу, а результати їх економічної діяльності – продукти (товари і послуги – тотожні поняття) включаються до валового внутрішнього продукту (ВВП) – найбільш уживаного індикатора результатів економічної діяльності регіону, країни, світу.

Відповідно до положень неoinституціональної теорії ЗВО як інституційні одиниці сучасної ринкової економіки, зобов'язані здійснювати економічну діяльність згідно з вимогами положень, сформульованих у відповідних міжнародних нормативно-правових актах, перш за все у таких, як Система національних рахунків

¹ Матузка Я. В., Горбатюк В. І. Інституціональні аспекти трансакційних витрат. Фінанси України, 2015. № 12. С.109-122. – URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_15_12_109_uk.pdf

² Інститути и экономический рост: историческое введение. Д. Норт, THESIS, 1993 вып. 2.

³ Норт Дуглас. Институти, 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>

⁴ Норт Дуглас. Институти, 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>

⁵ Норт Д. Институти, институційна зміна та функціонування економіки». - Основи, С. 11-12.

⁶ Система національних рахунків (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською Комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку URL: <https://unstats.un.org/Unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>. – С. 1

(СНР 2008) / (System of National Accounts 2008 (2008 SNA)⁷, Європейська система національних та регіональних рахунків 2010 (ESA 2010)⁸, Методологія національних рахунків освіти, UNESCO 2016 / Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016⁹, Керівництво статистики державних фінансів, 2014 / Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014)¹⁰.

Положення зазначених вище нормативно-правових актів, та документів, в яких конкретизуються вимоги до ЗВО в частині здійснення ними конкретних видів економічної діяльності, виступають певними конкретними межами їх автономій: інституційної, університетської, організаційної, академічної, економічної, фінансової, кадрової.

⁷ System of National Accounts 2008 (2008 SNA). - URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>

⁸ 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>

⁹ 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>

¹⁰ Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

Виклад основного матеріалу

У статті «Університетська автономія в Європі»¹¹ 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»¹².

На жаль, Т. Естерман не виклав своє визначення термінів «інституційна автономія університету» та «університетська автономія», до якої, як це випливає з наступного тексту, дослідник включає організаційну автономію, фінансову автономію, автономію в підборі персоналу та академічну автономію.

Більш детально розглянемо статтю «Університетська автономія в Європі» Т. Естермана¹³, який надає наступний загальний огляд основних трендів у чотирьох основних сферах університетської автономії (організаційна автономія, фінансова автономія, автономія в підборі персоналу та академічна автономія).

Щодо організаційної автономії Т. Естерман зазначає: «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»¹⁴. На наш погляд, є достатньо підстав вважати, що здійснений Т. Естерманом огляд організаційної автономії інституції вищої освіти Європи можна розглядати, як огляд інституційної автономії університетів.

Щодо фінансової автономії Т. Естерман зазначив: «У більшості європейських країн університети одержують фінансування у вигляді урядових грантів. У деяких системах досі застосовуються бюджети з 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»¹⁵ (Ю.В.: як і в Україні).

За висновком Т. Естермана: «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

¹¹ 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.

¹² 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

¹³ 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>

¹⁴ 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>

¹⁵ 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

автономними у використанні державних коштів, однак, часто можуть приймати рішення про навчальні місця, що фінансуються приватними особами, та використовувати одержані в такий спосіб кошти»¹⁶.

Автономія в підборі персоналу полягає у наступному: «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»¹⁷. «Аналіз також показує, що підходи до підбору персоналу дуже різняться – від істотного рівня свободи і до формалізованих процедур, що передбачають зовнішнє погодження, нерідко високо посадовцями 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»¹⁸.

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 унеможлиблює 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 підборі персоналу.

На наш погляд, є достатньо підстав вважати, що рівень автономії українських ЗВО в частині оплати праці відповідає рівню автономії університетів Європи.

Погляд на академічну автономію за *Т. Естерманом*: «У більшості країн Європи університети, по суті, можуть вільно створювати власний навчальний профіль, однак залишаються обмежені 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»¹⁹.

За *Т. Естерманом* «У більшості країн вступ до РДІ 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»²⁰. 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 процедурою акредитації»²¹.

За *Т. Естерманом* «академічна автономія – це та сфера, де країнам-учасницям АТЕНА²² [Ю.В. – проєкт Програми TEMPUS] найбільше бракує свободи. Ідеться про обмеження в кількості студентських місць,

¹⁶ 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

¹⁷ 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

¹⁸ 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

¹⁹ 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

²⁰ 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

²¹ 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

²² ATHENA Project. URL: <https://eua.eu/101-projects/533-athena.html>

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»²³.

Як зазначив *Т. Естерман* у висновку: «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 унеможлиблює 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»²⁴.

Разом із тим *Т. Естерман* зазначає, 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»²⁵. Отже, 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* «в усіх трьох країнах-учасниках ATHENA [Ю.В. – Вірменія, Молдова, Україна] являє собою особливо складну проблему. Процесу реформування часто бракує належних процедур реалізації 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. Суворі підзвітність зменшує автономію університету, підкреслюючи важливість знаходження балансу між інституціональною свободою та адекватними заходами і звітністю. У трьох країнах-учасниках ATHENA зменшення бюрократії у фінансовому управлінні та закупівлях стане важливим кроком у просуванні до більш ефективних систем»²⁶.

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»²⁷.

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 важно назвати оптимістичним і достатньо обґрунтованим. Разом з тим, у контексті нашого дослідження варто зазначити, що дослідник підкреслює важливість саме фінансової автономії: «якщо університет немає свободи у вирішенні фінансових питань, інші виміри автономії, як наслідок, можуть бути жорстко обмежені»²⁸. Проте, конкретних рекомендацій щодо механізмів розширення фінансової автономії університетів автором не запропоновано.

²³ 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

²⁴ 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

²⁵ 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

²⁶ 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

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. 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. 32

Серед «величезного обсягу літератури» на тему університетської автономії (за висловом Т. Естермана) нашу увагу привернула стаття *О. Верденхофа, І. Каленюк та Л. Цимбал «Параметри та моделі автономії університетів»*²⁹.

Як стверджується в анотації до цієї статті³⁰, у ній розкрито сутність автономії університетів та доведена необхідність її активізації в сучасних умовах господарювання. В контексті нашого дослідження щодо 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»³¹.

Наведемо і оцінку *О. Верденхофа, І. Каленюк та Л. Цимбал*³² щодо стану формування поняття автономії університетів: «... єдиної думки про рівень автономії, її параметри, види, сфери застосування, необхідність регулювання і рамки досі немає»³³.

Як стверджують зазначені вище автори статті «*Параметри та моделі автономії університетів*»³⁴: «Лісабонська Декларація 2007 року чітко виділила чотири види автономії: академічну (рішення за навчальними планами і методам викладання, напрямками, масштабами і методам досліджень), фінансову (отримання і розподіл фінансування, рішення по платі за навчання, використання прибутку і т.д.), організаційну (визначення структури та статуту університету, укладання контрактів, вибори ректора та інших менеджерів) і кадрову автономію (набір, оплата праці та кар'єра персоналу). Для кожного типу автономії характерні свої показники, відповідно до яких оцінюється її рівень»³⁵. Так, зокрема, в контексті нашого дослідження особливий інтерес для нас викликають погляди *О. Верденхофа, І. Каленюк та Л. Цимбал* на фінансову автономію та показники, які її характеризують³⁶, а це:

- тривалість та тип фінансування;
- можливість отримувати прибуток;

²⁹ 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

³⁰ 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

³¹ 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

³² 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

³³ 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

³⁴ 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

³⁵ 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

³⁶ 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

- можливість отримувати кредитування;
- можливість володіти нерухомістю;
- можливість визначати рівень оплати для місцевих / ЄС студентів;
- можливість регулювати оплату для студентів не громадян ЄС.

Авторське визначення терміну «фінансова автономія університету» сформульовано наступним чином: «Фінансова автономія передбачає свободу закладу вищої освіти використовувати фінансові кошти на свій власний розсуд»³⁷. На наше переконання, зазначене визначення входить у протиріччя із сучасними економічними реаліям. В умовах сучасної ринкової економіки важко навіть уявити, що країни збираючи податки з населення, віддадуть певну їх частину певним інституціям (у нашому випадку закладам вищої освіти), які будуть використовувати їх «на власний розсуд». Це принципова, теоретична помилка авторів, яка суперечить принципам цільового використання публічних (державних) коштів. Більше того, суспільство має право вимагати від закладів вищої освіти обов'язкового, детального звіту щодо цільового та ефективного використання публічних (державних) коштів. У цьому зв'язку, певна критична оцінка авторів щодо «великого обсягу звітної документації» стосовно використання закладами вищої освіти коштів державного фінансування сфери вищої освіти в умовах цифровізації виглядає недостатньо обґрунтованою.

В основному стаття в значній мірі повторює положення статті «Університетська автономія в Європі» Т. Естермана³⁸, і на наш погляд через відсутність конкретних рекомендацій щодо механізмів розширення фінансової автономії закладів вищої освіти, виглядає занадто академічною.

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»³⁹, 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*, автором – О. Воробйовою⁴⁰.

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»⁴¹:

- 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;

³⁷ 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

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>

³⁹ Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горещька 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

⁴⁰ Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горещька 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 Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горещька 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

- використання фінансових посередників, за винятком передачі гарантованої частини державних надходжень»⁴².

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 відрізняються 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»⁴³.

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 напрямками діяльності⁴⁴:

- 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 послуги⁴⁵:

- 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 стандартами⁴⁶.

Певні елементи фінансової автономії закладів вищої освіти *О.Воробйова* висвітлює шляхом розгляду зарубіжної практики фінансування вищої освіти з виділенням основних, на думку дослідниці, моделей фінансування закладів вищої освіти, зокрема: «Модель фінансування закладів вищої освіти типу А – державне забезпечення діяльності закладу, при якому бюджетні кошти надходять безпосередньо від держави до закладу, включає дві складові: модель, орієнтовану на потреби держави, (A1), і модель придбання державою освітніх послуг для певних цілей (A2)»⁴⁷. Далі *О. Воробйова* класифікує: «Моделі типу А відрізняються безоплатністю державної вищої освіти для здобувачів. Модель А1 передбачає зобов'язання з підготовки

⁴² 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

⁴³ 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

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
Розділ 9. Нормативно-правові основи реалізації фінансової автономії у вищому навчальному закладі

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
Розділ 9. Нормативно-правові основи реалізації фінансової автономії у вищому навчальному закладі

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

фахівців з кваліфікацією, необхідною з суспільної точки зору. У цьому випадку ціна навчання встановлюється та узгоджується заздалегідь, оплата здійснюється з коштів державного бюджету. Така модель існує у країнах Південної, Центральної та Східної Європи, Африки та Латинської Америки, Росії. Позитивним у моделі А1 є те, що одночасно підвищується ефективність використання бюджетних коштів і мінімізуються витрати держави. Однак відповідність запланованої підготовки кадрів потребам ринку праці залежить від точності відповідних прогнозних оцінок держави»⁴⁸.

...

«Модель А2 передбачає участь у конкурсах на отримання замовлення держави на підготовку фахівців, що забезпечує ефективний розподіл державних завдань і скорочення державних витрат. Замовлення отримує заклад, освітні послуги якого максимально відповідають умовам конкурсу, а витрати на навчання оптимальні. Загалом фінансування типу А характеризується досить низьким ступенем автономії, адже використання фінансових ресурсів чітко контролюється державними органами. Модель фінансування типу В орієнтована на статус закладу, передбачає виділення державних коштів в залежності від результатів його діяльності. Обсяг фінансування визначається чисельністю випускників, студентів, прийнятих на перший курс, результатами досягнень студентів, складністю освітніх програм і курсів, кількістю захищених дисертацій. Такі моделі реалізуються в Румунії, Данії, Великобританії. Перевагами цієї моделі є розширення повноважень закладів у фінансовому та адміністративному управлінні. Але фінансування за показниками ефективності забезпечує уряд ефективним інструментом управління, при цьому міністерство, що відповідає за вищу освіту, здійснює моніторинг якості освіти»⁴⁹.

...

«Модель фінансування типу С спрямована на задоволення потреб ринку праці, припускає оплату освітніх послуг безпосередніми споживачами і орієнтована на попит і внутрішні потреби навчального закладу. У даній моделі використовуються державні зобов'язання, передані у вигляді купонів, сертифікатів (ваучерів) безпосереднім споживачам освітніх послуг. Істотне обмеження для студента – термін дії ваучера»⁵⁰.

У висновках монографії «Автономія та врядування у вищій освіті» положення щодо фінансової автономії закладів вищої освіти сформульовані наступним чином⁵¹:

«...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»⁵².

...

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. – 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

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.⁵³.

...

Основні моделі фінансування освіти розрізняються досить умовно, оскільки в більшості країн світу застосовуються комбіновані варіанти забезпечення вищих навчальних закладів фінансовими ресурсами⁵⁴.

...

Модель фінансування ВНЗ типу А – державне забезпечення діяльності закладу, при якому бюджетні кошти надходять безпосередньо від держави до закладу, включає дві складові: модель, орієнтовану на потреби держави (А1), і модель придбання державою освітніх послуг для певних цілей (А2). Моделі типу А відрізняються безкоштовністю державної вищої освіти. Модель А1 передбачає зобов'язання з підготовки фахівців з кваліфікацією, необхідної з суспільної точки зору. У цьому випадку ціна навчання встановлюється та узгоджується заздалегідь, оплата здійснюється з коштів державного бюджету. Така модель існує у країнах Південної, Центральної та Східної Європи, Африки та Латинської Америки, Росії. Позитивним у моделі А1 є те, що одночасно підвищується ефективність використання бюджетних коштів і мінімізуються витрати держави. Однак відповідність планованої підготовки кадрів потребам ринку праці залежить від точності відповідних прогнозних оцінок держави. Модель А2 передбачає участь у конкурсах на отримання замовлення держави на підготовку фахівців, що забезпечує ефективний розподіл державних завдань та скорочення державних витрат. Замовлення отримує заклад, освітні послуги якого максимально відповідають умовам конкурсу, а витрати на навчання оптимальні. Загалом фінансування типу А характеризується досить низьким ступенем автономії, так як використання фінансових ресурсів чітко контролюється державними органами⁵⁵.

...

Модель фінансування типу В орієнтована на статус закладу, передбачає виділення державних коштів в залежності від результатів його діяльності. Обсяг фінансування визначається чисельністю випускників, студентів, прийнятих на перший курс, результатами контролю знань студентів, складністю навчальних курсів, кількістю захищених дисертацій. Такі моделі реалізуються в Румунії, Данії, Великобританії. Перевагами цієї моделі є розширення повноважень закладів у фінансовому та адміністративному управлінні. Але фінансування за показниками ефективності забезпечує уряд ефективним інструментом управління, при цьому Міністерство освіти здійснює моніторинг якості освіти⁵⁶.

...

Модель фінансування типу С спрямована на реалізацію потреб ринку праці, припускає оплату освітніх послуг безпосередніми споживачами і орієнтована на попит і внутрішні потреби навчального закладу. У даній моделі використовуються державні зобов'язання, передані у вигляді купонів, сертифікатів (ваучерів)

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 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

⁵⁶ 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

безпосереднім споживачам освітніх послуг. Істотне обмеження для студента – термін дії ваучера. У багатьох країнах ввели плату за отримання вищої освіти, реалізуючи різноманітні схеми по моделі типу С (Австралія, Австрія, Бразилія, Угорщина, Китай, Кенія, Нова Зеландія, Танзанія та ін.). У деяких з них держава дозволяє зараховувати певний відсоток студентів на основі повної оплати навчання. Переваги фінансування освіти в даній моделі полягають, по-перше, в розширенні автономії закладу в питаннях зарахування студентів на курси, освітнього планування та фінансування; по-друге, в поєднанні фінансування на основі ваучерів з оплатою самими студентами»⁵⁷.

Отже, у монографії «Автономія та врядування у вищій освіті»⁵⁸ питання фінансової автономії закладів вищої освіти сформульовані, на наше переконання, не чітко, тому спробуємо більш ґрунтовно викласти своє бачення нижче на основі Системи національних рахунків (СНР 2008) / (System of National Accounts 2008 (2008 SNA)), Європейської системи національних та регіональних рахунків 2010 (ЕСА 2010), Методології національних рахунків освіти, UNESCO 2016 / Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016, Керівництві статистики державних фінансів, 2014 / Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014) та інших документах.

⁵⁷ 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

⁵⁸ 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

System of national accounts 2008 (Система національних рахунків 2008 (СНР 2008))

У сучасній економічній теорії і практиці стандартним набором рекомендацій по розрахунку показників вимірювання результатів економічної діяльності виступає Система національних рахунків 2008 (далі – СНР 2008) (System of national accounts 2008)⁵⁹. Зазначені рекомендації сформульовані у формі системи концепцій, визначень, класифікацій і правил ведення рахунків, які складають узгоджений на міжнародному рівні (Європейська комісія, Міжнародний валютний фонд, Організація економічного співробітництва і розвитку, Організація Об'єднаних Націй, Світовий Банк) стандарт розрахунку такого показника як валовий внутрішній продукт (ВВП) – найбільш часто використовуваний індикатор результатів економічної діяльності. СНР 2008 призначена для економічного аналізу, прийняття рішень та розроблення економічної політики незалежно від галузевої структури або рівня економічного розвитку країни, а її основні концепції і визначення засновані на економічній теорії і принципах, які мають універсальний характер, і не залежать від конкретних економічних умов, в яких вони використовуються. Класифікації і правила ведення рахунків є універсальними, і їх можна застосовувати як на рівні окремих економічних суб'єктів, або, (як вони визначені у СНР 2008), інституціональних одиниць, так і груп таких одиниць (інституціональних секторів)⁶⁰.

Як встановлено у СНР 2008, у центрі цієї системи – «вимірювання виробництва товарів і послуг», при цьому підкреслюється, що вимірюється не сам процес виробництва, а його результат: «усі вироблені товари і послуги повинні бути такими, щоб їх можна було продати на ринку або, принаймні, щоб одна одиниця могла надати їх іншій одиниці за плату або безоплатно. У СНР 2008 у межі сфери виробництва включається усе виробництво товарів і послуг, фактично призначених для реалізації на ринку шляхом продажу за гроші, або обміну по бартеру. Сфера виробництва також включає усі товари і послуги, які надаються безоплатно органами державного управління або НКОДГ (некомерційними організаціями, які обслуговують домашні господарства) окремим домашнім господарством або суспільству в цілому»^{61, 62}. Наведене нами уточнення, що у сучасній ринковій економіці вимірюються перш за все результати закінченого виробництва товарів і послуг (результати економічної діяльності), вважаємо дуже важливим для формування відповідних висновків та пропозицій, оскільки, на наш погляд, в освіті, як виді економічної діяльності, до цього часу основна увага зосереджується на процесі виробництва послуг у сфері освіти та вимірюванні саме процесу виробництва, а не на вимірюванні результатів та ефективності послуг у сфері освіти, як кінцевого результату економічної діяльності.

Питанням вимірювання результатів економічної діяльності у сфері вищої освіти у СНР 2008 приділена значна увага з наведенням конкретних прикладів. Так, зокрема, у главі 6 Рахунок виробництва у розділі В Концепція виробництва наведено достатньо обґрунтоване концептуальне визначення послуг освіти як результатів виробничої діяльності ЗВО, що вносять зміни в інтелектуальний стан окремих осіб. У главі 4. Інституціональні одиниці і сектори та главі 23 Некомерційні організації при характеристиці некомерційних організацій викладені положення, згідно яких заклади освіти мають усі підстави для віднесення їх до таких організацій (НКО), які мають право одержувати доход (прибуток) від своєї виробничої діяльності без права розподілу доходу (прибутку) між працівниками НКО. У главі 29 Сателітні рахунки і інші розширення викладена можливість складання сателітного (допоміжного) рахунку в освіті, який передбачає відповідну деталізацію виробництва послуг освіти, груп виробників, ефективність процесу виробництва і розподілу ресурсів⁶³.

Визначення виробничої діяльності є основоположним в СНР 2008. Виробництво розуміється як фізичний процес, який здійснюється під відповідальністю, контролем і управлінням інституційної одиниці, в ході якого праця і активи використовуються для трансформації витрат товарів і послуг у випуск інших товарів і послуг. При цьому всі вироблені товари і послуги повинні бути такими, щоб було можна продати їх на ринку або,

⁵⁹ System of National Accounts 2008 (SNA 2008). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>

⁶⁰ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку гл.1 п.1.4. – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

⁶¹ 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>

⁶² 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>

⁶³ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку гл.1 п.1.4. – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

принаймні, щоб одна одиниця могла надати їх іншій одиниці за плату або безкоштовно. В СНР у межі сфери виробництва включається все виробництво товарів і послуг, фактично призначених для реалізації на ринку шляхом продажу за гроші або обміну по бартеру. Сфера виробництва також включає усі товари або послуги, що надаються безкоштовно органами державного управління або некомерційними організаціями домашніх господарств (НКОДГ) окремим домашнім господарствам або суспільству в цілому»⁶⁴.

У СНР під продуктами розуміють: «Товари та послуги, ті ж самі продукти, є результатом виробництва. Вони обмінюються і використовуються для різних цілей: в якості витрат на виробництво інших товарів і послуг, на кінцеве споживання та інвестиції. У СНР проводиться концептуальне розмежування та відмінність між ринковими товарами, товарами для власного кінцевого використання і неринковими товарами і послугами, яке дозволяє, в принципі, віднести будь-який вид товару або послуги до однієї з цих трьох груп»⁶⁵.

Щодо виробників, які виробляють товари і послуги (продукти тотожне поняття) розглядають: «Інституційні одиниці, такі як корпорації, які можуть виробляти різні товари і послуги. Ці товари і послуги є результатом процесів виробництва, що можуть відрізнятися один від одного щодо споживаних матеріалів і сировини, видів устаткування і використовуваної робочої сили і технологій. Іншими словами, вони можуть проводитися різними видами виробничої діяльності»⁶⁶.

Згідно СНР «Інституційна 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»⁶⁷. Головні характеристики інституційних одиниць виглядають наступним чином⁶⁸:

a. Інституційна одиниця має право володіти товарами і активами від свого імені; вона, може обмінюватися товарами і активами в операціях з іншими інституційними одиницями;

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

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

d. Інституційна 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.

Некомерційні організації (НКО) – це юридичні особи або громадські організації, що створюються з метою виробництва товарів і послуг, статус яких не дозволяє їм бути джерелом доходу, прибутку або іншої фінансової вигоди для одиниць, які їх засновують, контролюють або фінансують. Як показує практика їх виробнича діяльність повинна створювати або дохід, або збиток, але будь-який дохід, який вони можуть отримати, не може бути присвоєний іншими інституційними одиницями. Статут організації, відповідно з яким вони засновані, сформульований таким чином, що інституційні одиниці, які їх контролюють або управляють ними, не мають права на отримання частки від будь-яких прибутків або інші доходів, які вони отримують. Через це вони нерідко звільняються від сплати податків⁶⁹.

НКО можуть бути створені домашніми господарствами, корпораціями або органами державного управління, але мотиви їх створення можуть бути різними. Наприклад, НКО можуть бути створені для надання

⁶⁴ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку (С. Облaсті застосування СНР, 2. Границі сфери виробництва, п.1.40). – 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 (Гл.2, В Концептуальні елементи СНР, 4. Продукти і одиниці що їх виробляють (виробники), п.2.36). – 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 (Гл.2, В Концептуальні елементи СНР, 4. Продукти і одиниці що їх виробляють (виробники), п. 2.37). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

⁶⁷ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку (гл. 4 Інституційні одиниці і сектори, п. 4.2). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

⁶⁸ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку (гл. 4 Інституційні одиниці і сектори, п. 4.2). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

⁶⁹ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку (гл.4, Інституційні одиниці і сектори, 1. Інституційні одиниці, п. 4.8.). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

послуг домашнім господарствам або корпораціям, які їх контролюють і фінансують; або вони можуть бути створені для благодійних цілей або для підвищення добробуту населення, надаючи товари і послуги особам, які в них потребують; або вони можуть надавати медичні або освітні послуги за винагороду, яка не забезпечує прибуток; або вони можуть бути створені для того, щоб просувати інтереси окремих груп осіб в бізнесі чи політиці⁷⁰.

...

Щодо практики, то не завжди можливо виділити одиниці, зайняті одним видом економічної діяльності, а отже «... неминуче охоплюються деякі другорядні види діяльності, які не можуть бути відокремлені. Тому для детального вивчення виробництва СНР використовує одиницю, яка на додаток до основного виду діяльності може здійснювати другорядні види економічної діяльності. Така одиниця називається закладом»⁷¹.

«Заклад – це підприємство або частина підприємства, яке знаходиться в одному місці і який зайнятий лише одним видом виробничої діяльності або в якому на основний вид діяльності припадає переважна частка доданої вартості...»⁷².

...

«Заклади, які зайняті одним і тим же основним видом діяльності, згруповані в галузі у відповідності до Міжнародної стандартної галузевої класифікації всіх видів економічної діяльності»⁷³.

Беручи до уваги важливу роль, яку відіграє ринок у сучасній економіці, в СНР проводиться відмінність, яка є істотною характеристикою її структури, між закладами, які є ринковими виробниками, виробниками для власного кінцевого споживання і неринковими виробниками: «Ринкові заклади виробляють товари і послуги, в основному, на продаж за цінами, які є економічно значимі. Виробники для власного кінцевого споживання виробляють товари і послуги, в основному, для кінцевого споживання або нагромадження основного капіталу власниками, в яких вони зроблені. Неринкові заклади надають більшу частину вироблених ними товарів і послуг безкоштовно або за цінами, які не є економічно значущими»⁷⁴.

У СНР розрізняють два основних види інституційних одиниць, або суб'єктів господарської діяльності – домашні господарства і юридичні особи: «Юридичні особи є або одиниці, створені для цілей виробництва, в основному, корпорації та некомерційні організації (НКО), або одиниці, засновані в результаті політичних процесів, а саме, одиниці сектора державного управління. Характерною ознакою інституційної одиниці є її здатність володіти товарами і активами, брати на себе зобов'язання, а також здійснювати економічну діяльність в операціях з іншими інституційними одиницями від власного імені»^{75,76}. На наше переконання, з наведеного вище положення СНР 2008 об'єктивно випливає, що ЗВО виступають як юридичні особи, створені для цілей виробництва певних продуктів (перш за все послуг у сфері вищої освіти), і можуть бути корпораціями або некомерційним організаціями (НКО), які здатні володіти товарами і активами, брати на себе зобов'язання, а також здійснювати економічну діяльність в операціях із іншими інституційними одиницями від власного імені. По-суті, саме у цьому положенні СНР 2008 сформульовано визначення економічної (у тому числі фінансової) автономії інституційних одиниць, зокрема ЗВО.

⁷⁰ 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. 4.84). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

⁷¹ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку (Гл.2, В Концептуальні елементи СНР, 4. Продукти і одиниці що їх виробляють (виробники), п.2.38). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

⁷² Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку (Гл.5, С Підрозділи підприємств на структуровані однорідні одиниці, п. 5.14). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

⁷³ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку (Гл.2, В Концептуальні елементи СНР, 4. Продукти і одиниці що їх виробляють (виробники), п. 2.39). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

⁷⁴ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку (Гл.2, В Концептуальні елементи СНР, 4. Продукти і одиниці що їх виробляють (виробники), п. 2.40). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

⁷⁵ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку (В. Концептуальні елементи СНР, 2 Інституційні сектори економіки, п. 1.9). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

⁷⁶ Власний переклад

Щодо власності у СНР 2008 розглядається лише дві її форми (статуси) – юридична та економічна.

Під юридичним власником згідно з СНР 2008 слід розуміти: «Юридичним власником об'єктів, таких як товари і послуги, природні ресурси, фінансові активи та зобов'язання є інституційна одиниця, що має за законом і захищена ним право встановлювати вимоги на отримання економічних вигод, пов'язаних із цими об'єктами»⁷⁷.

«Економічний власник об'єктів, таких як товари і послуги, природні ресурси, фінансові активи та зобов'язання – це інституційна 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»⁷⁸.

Коли органи державного управління заявляють про юридичну власність на об'єкти від імені суспільства в цілому, вигоди також надходять органам державного управління, виступаючим від імені суспільства в цілому. Таким чином, органи державного управління є і юридичним, і економічним власником цих об'єктів⁷⁹. Здійснений аналіз СНР 2008 доводить, що інституційна, економічна та фінансова автономія ЗВО є правом суб'єкта освітньої діяльності на самоврядування, яке полягає в його самостійності, незалежності та відповідальності щодо прийняття рішень з економічних питань, які впроваджуються в порядку та межах, визначених законом. Обсяг та межі інституційної, економічної, фінансової автономії ЗВО полягає у створенні фондів фінансових ресурсів та їх використанні, встановлюються засновником закладу в установчих документах, в яких, зокрема, передбачається, що саме засновник затверджує кошторис (основний плановий фінансовий документ), приймає фінансовий звіт закладу, здійснює контроль за фінансово-господарською діяльністю закладу.

На основі концептуальних засад СНР 2008 нами встановлено:

Межі економічної автономії конкретного ЗВО, як інституційної одиниці, визначаються в установчих документах ЗВО як юридичним власником самостійно, так і шляхом узгодження між юридичним та економічним власниками ЗВО із зазначенням відповідних механізмів, інструментів / засобів та норм регуляторних актів.

Юридичним власником ЗВО є інституційна одиниця, що має за законом і захищене ним право встановлювати вимоги на отримання економічних вигод, пов'язаних з діяльністю ЗВО.

Економічний власник ЗВО – інституційна одиниця, яка має право пред'являти вимоги на отримання економічних вигод, пов'язаних з використанням товарів і послуг, природних ресурсів, активів і зобов'язань в ході економічної діяльності завдяки прийняттю пов'язаних із цим ризиків.

У випадку, коли органи державного управління заявляють про юридичну власність на ЗВО від імені суспільства в цілому, вигоди також надходять органам державного управління, які виступають від імені суспільства в цілому. Таким чином, органи державного управління виступають і юридичним, і економічним власником ЗВО.

Серед основних механізмів реалізації прав юридичного власника ЗВО в умовах сучасної ринкової економіки нами виокремлено наступні:

- інституціоналізація ЗВО;
- реалізація права власності;
- стандартизація діяльності;
- регулювання соціально-трудова відносин;
- фінансування та фондування економічної діяльності;
- визначення ефективності результатів економічної діяльності тощо.

Серед основних інструментів / засобів реалізації прав юридичного власника ЗВО, які впливають на інституційну, економічну та фінансову автономію, і є певними межами цих автономій:

- визначення належності до відповідного інституційного сектору економіки;
- затвердження установчих документів, зокрема, статуту ЗВО;

⁷⁷ 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>

⁷⁸ 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>

⁷⁹ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку (Гл.3, В. Запаси 7, п. 3.28). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

- затвердження обсягів державного та регіональних замовлень на виробництво товарів і послуг, обов'язкових до виконання;
- призначення керівництва ЗВО (ректора, головного бухгалтера,...);
- затвердження порядку ведення бухгалтерського обліку, звітування про результати діяльності;
- затвердження основного та другорядних видів економічної діяльності ЗВО згідно Класифікації видів економічної діяльності ДК 009:2010 (КВЕД ДК 009:2010);
- затвердження назв товарів і послуг, які можуть виробляти ЗВО згідно Державного класифікатора продукції та послуг ДК 016-2010 (ДКПП);
- визначення обсягів вимог щодо отримання економічних вигод, пов'язаних із результатами економічної діяльності ЗВО;
- визначення порядку формування повного набору рахунків, уключаючи баланс активів і пасивів та складання змістовного набору рахунків, у разі необхідності, для аналізу діяльності ЗВО;
- визначення меж права економічного власника ЗВО володіти товарами і активами від свого імені і права обмінюватись товарами і активами при операціях з іншими інституційними одиницями;
- визначення переліку здатності економічного власника приймати від свого імені зобов'язання та заключати контракти без погодження з Наглядовою радою;
- цифровізація;
- участь у розроблянні та погодження колективного договору;
- забезпечення конституційного права громадян України безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі та права здобувачів вищої освіти на належні умови її здобуття;
- визначення кваліфікації педагогічних та науково-педагогічних працівників;
- визначення посадових окладів (ставок) педагогічних та науково-педагогічних працівників;
- формування та реалізація контрактних умов праці працівників;
- розподіл видатків державного бюджету України між ЗВО;
- формування загального та спеціального фондів, фондів видатків споживання, розвитку, оплати праці, ендавменту;
- затвердження фінансових планів (кошторисів) ЗВО;
- помісячне фінансування діяльності ЗВО;
- затвердження показників ефективності результатів видів економічної діяльності ЗВО.

Вибір сукупності механізмів, інструментів / засобів та норм регуляторних актів економічної автономії для конкретних ЗВО здійснюється юридичним власником (засновником).

Межі економічної автономії конкретного ЗВО, як інституційної одиниці, визначаються в установчих документах ЗВО як юридичним власником самостійно, так і шляхом узгодження між юридичним та економічним власниками ЗВО із зазначенням відповідних механізмів, інструментів / засобів та норм регуляторних актів.

Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016 / Методологія національних рахунків освіти

Національні рахунки надають інформацію, щодо охоплення різних видів економічної діяльності, так і різних секторів економіки⁸⁰, у тому числі освіти, й вищої освіти зокрема.

Організацією Об'єднаних Націй з питань освіти науки і культури (UNESCO) у 2016 році розроблено та затверджено Методологію національних рахунків освіти / Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016, у Вступі до якої наголошено, що національні рахунки «... ґрунтуються 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 (виділено нами). Крім того, хоча національний рахунок освіти передусім призначений слугувати інструментом державного планування, ця методологія розроблена таким чином, щоб сприяти проведенню міжнародних порівнянь»⁸¹.

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 країнах⁸². 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 статистики⁸³.

У Главі 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...»⁸⁴. До основних особливостей національних рахунків освіти віднесено те, що система організована за рівнями освіти, серед яких окремо виділена вища освіта. У цій же Главі вказується на те, що «...школи, університети та інші види закладів освіти займаються не лише педагогічною діяльністю, але й забезпечують супутні послуги, такі як харчування, проживання, та охорону здоров'я...»⁸⁵, які є складовою економіки освіти.

Ще однією особливістю економіки освіти визнається те, що більшість закладів освіти функціонують на основі навчального року, який часто відрізняється від фінансового чи бюджетного року, або календарного року.

Зазначається також, що «Кількість здобувачів освіти за рівнями освіти та категоріями надавачів освітніх послуг є найбільш важливою не фінансовою інформацією. Здобувачі освіти вважаються бенефіціарами освітніх видатків: вартість у розрахунку на одного здобувача освіти широко використовується в аналізі економіки галузі та повинна розраховуватись як частина національного рахунку освіти»⁸⁶.

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»⁸⁷.

⁸⁰ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку (С. Облaсті застосування СНР, п.1.29). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

⁸¹ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016 (Вступ). – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781>

⁸² Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016 (Вступ). – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781>

⁸³ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016 (Вступ). – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781>

⁸⁴ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016, (Глава 1). – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781>

⁸⁵ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016, (Глава 1). – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781>

⁸⁶ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016 (Глава 1). – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781>

⁸⁷ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016, (Глава 2). – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781>

У цій же Главі наголошується, що аналіз економіки освітньої галузі має здійснюватись для кожного рівня освіти, при цьому слід привернути увагу до того, що рівні вищої освіти мають відповідати структурі МСКО 2011⁸⁸.

Усі види освітньої діяльності, які відповідають визначенню освітньої програми, включені до національного рахунку освіти як характерна діяльність, а всі заклади, які провадять ці види діяльності, вважаються суб'єктами виробництва системи, куди відносяться школи, університети, навчальні центри та адміністративні офіси⁸⁹.

Незалежно від юридичного чи фінансового статусу установа, що проваджує освітню діяльність, повинна відповідати певним критеріям, щоб вважатися суб'єктом виробництва, тобто «Зклади освіти повинні бути чітко визначені як автономні установи, які мають повну чи часткову юридичну чи фінансову автономію»⁹⁰.

Дослідження, які проводяться закладами вищої освіти, пов'язані з педагогічною діяльністю, оскільки академічні працівники можуть бути і лекторами, і дослідниками. Дослідницька діяльність таких закладів або включена та об'єднана з педагогічною діяльністю, або фіксується окремо, якщо це можливо⁹¹.

У Главі 3. Виміри та класифікації зазначено: що для будь-якої інформаційної системи, 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 з 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 виміри⁹².

Згідно з Методологією до вимірів національних рахунків освіти віднесено⁹³: 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.

Згідно з Методологією сфера освіти визначається через два виміри – рівні освіти та діяльність, що «позначає діяльність і продукти галузі. Інші виміри стосуються двох наборів інституційних одиниць (організацій, відомств, осіб) сфери фінансування освіти: суб'єкти виробництва та суб'єкти, які надають фінансування. Суб'єкти, які надають фінансування – це ті, що надають кошти для здійснення діяльності в галузі, а суб'єкти виробництва – це ті, що фактично здійснюють освітню діяльність з використанням ресурсів, які забезпечують суб'єкти, які надають фінансування. П'ятий вимір стосується природи економічних операцій у галузі»⁹⁴. Щодо сфери охоплення, класифікація вимірів у національному рахунку освіти повинна відповідати набору основних принципів і критеріїв, водночас дозволяючи певну гнучкість для відображення національних умов. У конкретних термінах це означає, що описані тут виміри та категорії мають розглядатися як спільні графи, до яких інші під-категорії повинні або підходити, або класифікуватися окремо.

Визначення категорій у рамках кожного виміру цього основного набору відповідає чинним міжнародним стандартам і визначенням. Якщо не зазначено інакше, вони посилаються на визначення СНР 2008, посібника «Статистика урядових фінансів» та / або МСКО⁹⁵.

У Методології суб'єктами виробництва послуг у сфері освіти, зокрема й вищої, є інституційні одиниці, що складають основу національного рахунку освіти. Вони одержують фінансування від суб'єктів, які надають фінансування, та провадять освітню діяльність на користь здобувачів освіти. В секторі освіти суб'єктами виробництва є державні та приватні школи, коледжі, університети, навчальні центри, які функціонують у країні, а також адміністративні офіси, які надають послуги підтримки освіти, або будь-які організації, що провадять

⁸⁸ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016, (Глава 2). – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781>

⁸⁹ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781> С. 28-29

⁹⁰ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781> С. 29

⁹¹ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781> Гл. 3, С. 28-29.

⁹² Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781> Гл. 3, С. 35.

⁹³ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781> Гл. 3, С. 37.

⁹⁴ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781> Гл. 3, С. 38.

⁹⁵ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781> Гл. 3, С. 37-38.

характерну діяльність галузі, зокрема органи управління студентським містечком чи автономні центри освітніх досліджень.

На практиці, оскільки кожний фінансовий потік має бути класифікований відповідно до рівня освіти, заклади освіти, які надають послуги на більш ніж одному рівні, мають бути розділені на суб'єкти виробництва для кожного рівня. Таким чином, для кожного рівня освіти має бути складено перелік суб'єктів виробництва. Класифікація має відповідати організаційній моделі закладів, залучених до надання освіти в країні, але єдиними критеріями для визначення категорій є статус закладу – державний чи приватний, спосіб управління / фінансування, освітня спеціалізація⁹⁶. Суб'єкти, які надають фінансування – це інституційні одиниці, які надають фінансові ресурси для галузі, хоча самі не впроваджують освітні програми. Це може бути міністерство освіти, донор, неурядова організація або домогосподарство.

Коли заклад виконує дві функції – фінансування системи та надання послуг, які вважаються частиною галузі освіти – ці дві функції повинні бути розділені. «Міністерство освіти, як частина уряду та урядового бюджету, фінансує освітню діяльність, але водночас, як адміністративний офіс, здійснює характерну діяльність з нагляду. У національному рахунку освіти фінансові потоки описуються таким чином, що суб'єкт, який надає фінансування, тобто міністерство освіти, фінансує суб'єкт виробництва, адміністративний офіс, для здійснення діяльності щодо загального адміністрування»⁹⁷.

Аналіз ефективності концептуально зосереджується на процесі перетворення ресурсів на результати. В цьому сенсі ефективними ЗВО є ті, що виробляють максимальний результат на певному рівні ресурсного забезпечення або виробляють результати на певному рівні, використовуючи мінімальні ресурси. У такому контексті ефективність неминує передбачає порівняльний вимір, адже рівні успішності діяльності розуміються при порівнянні з іншими системами вищої освіти, які мають порівнювані ресурси⁹⁸.

Отже, у Методології викладені конкретизовані методологічні рекомендації щодо досягнення головної мети національного рахунку освіти: «...виміряти зусилля, які докладає країна для здобуття знань шляхом своєї «системи освіти»»⁹⁹ та порівняти з іншими системами національних рахунків освіти.

Усі вироблені ЗВО продукти (товари і послуги) відповідно до Методології національних рахунків освіти, UNESCO 2016 є обов'язковими для усіх ЗВО, включаються до ВВП країни.

Відповідно до положень Методології національних рахунків освіти, UNESCO 2016, які залучаються сферою вищої освіти для забезпечення усіх видів економічної діяльності ЗВО, обмежується інформацією про розпорядників коштів (джерела фінансування), розподілу коштів за провайдерами, які надають послуги у сфері вищої освіти та за напрямками використання коштів, про витрати на одного здобувача вищої освіти за рівнями вищої освіти.

Проте Методологія національних рахунків освіти, UNESCO 2016, згідно з положеннями 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 не передбачають можливість розрахунку вартості (ціни) однієї послуги у сфері вищої освіти України.

У зв'язку з викладеним вважаємо за доцільне рекомендувати доповнити Методологію національних рахунків освіти, UNESCO положеннями щодо розрахунку вартості (ціни) конкретної послуги у сфері вищої освіти або розроблення окремої Методології національних рахунків у сфері вищої освіти в Україні.

⁹⁶ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781> Гл. 3, С. 43.

⁹⁷ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781> Гл. 3, С. 44-45.

⁹⁸ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781> Гл. 6, С. 86.

⁹⁹ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781>

Класифікація інституційних секторів економіки (KICE)

У Класифікації інституційних секторів економіки (KICE), затвердженої Наказом Державної служби статистики України від 03 грудня 2014 року № 378¹⁰⁰, зазначається що вона гармонізована з СНР 2008, перш за все з положеннями Глави 2 «Загальний огляд: Інституційні одиниці та сектори» і Глави 4 «Інституційні одиниці та сектори»¹⁰¹, та Європейської системи національних та регіональних рахунків (ESA 2010)¹⁰²¹⁰³, а також ураховані особливості законодавства та економіки України.

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

KICE забезпечує¹⁰⁴:

- облік підприємств і організацій за інституційними секторами (підсекторами) економіки у Реєстрі статистичних одиниць;
- проведення державних статистичних спостережень економічної діяльності підприємств і організацій за інституційними секторами (підсекторами) економіки;
- можливість зіставлення національної статистичної інформації з міжнародною;
- групування суб'єктів економіки за інституційними секторами (підсекторами) з метою здійснення на макrorівні оцінки результатів їхньої діяльності та фінансового стану.

Для вирішення питання про встановлення ступеня контролю та віднесення одиниці (зокрема ЗВО) до відповідного підсектору нефінансового або фінансового сектору чи віднесення цієї одиниці до відповідного сектору KICE застосовувалися головним чином два критерії: ступінь контролю з боку держави і відносна частка реалізації продукції за ринковими цінами. У KICE запропоновано вісім критеріїв для визначення контролю держави над корпораціями і п'ять над некомерційними організаціями, наведено як загальні рекомендації, так і ряд більш докладних рекомендацій для окремих випадків¹⁰⁵.

Згідно з KICE інституційна одиниця – це економічна одиниця, яка здатна від власного імені володіти активами, приймати зобов'язання, брати участь в економічній діяльності та вступати в операції з іншими одиницями.

Основні ознаки інституційної одиниці¹⁰⁶:

- право самостійного володіння товарами й активами від власного імені, що надає їй можливість обмінюватися правами власності на ці товари й активи при операціях з іншими одиницями;
- здатність приймати самостійні економічні рішення і здійснювати економічну діяльність, за яку вона сама несе пряму відповідальність і відповідає перед законом;
- здатність приймати фінансові та інші зобов'язання, пов'язані з майбутньою діяльністю, від свого імені, а також укладати договори та контракти;
- існування для неї повного набору рахунків, уключаючи баланс активів і пасивів, або практичної можливості – як з економічної, так і з юридичної точки зору – щодо підготовки повного набору рахунків, а також статистичної звітності в разі необхідності.

Національна економіка розглядається як сукупність інституційних одиниць, що є резидентами України (у тому числі й ЗВО).

Інституційні одиниці представлені двома великими групами, зокрема, це фізичні особи або групи фізичних 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. Заклади вищої освіти відносяться до групи «юридичні особи».

¹⁰⁰ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

¹⁰¹ System of National Accounts 2008 (SNA 2008). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>

¹⁰² 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>

¹⁰³ 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>

¹⁰⁴ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

¹⁰⁵ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

¹⁰⁶ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

Основними видами юридичних осіб є корпорації, некомерційні організації, органи державного управління.

Корпорації – це інституційні одиниці, що створені спеціально з метою ринкового виробництва товарів та послуг і є джерелом прибутку чи іншої фінансової вигоди для своїх власників (термін «корпорація» у контексті Класифікації інституційних секторів економіки використовується як узагальнюючий термін для всіх організацій, орієнтованих на отримання прибутку (ООП)). У ринковій економіці корпорації вважаються основною інституційною формою підприємництва¹⁰⁷. На основі зазначеного визначення приватні ЗВО мають підстави відноситися до корпорацій.

Некомерційні організації (НКО) – це юридичні особи, створені у формі непідприємницьких товариств або організацій, діяльність яких спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку для його подальшого розподілу між учасниками.

НКО можуть створюватися приватними особами, корпораціями або органами державного управління для досягнення соціальних цілей; для надання культурних, освітніх, наукових та управлінських послуг приватним особам або корпораціям; для охорони здоров'я громадян, розвитку фізкультури та спорту; для задоволення духовних та інших потреб громадян; для захисту їхніх прав і законних інтересів, надання юридичної допомоги, а також для інших суспільно корисних цілей.

Керівництво НКО, як правило, здійснює спеціальний орган (група посадових осіб, виконавчий комітет тощо), обраний членами НКО. Цей орган виконує такі самі функції, як і рада директорів корпорації, частково призначає управлінський персонал НКО.

Оскільки НКО відрізняються значною різноманітністю щодо своїх засновників і функцій, вони можуть відноситися до різних інституційних секторів. При вирішенні цього питання необхідно насамперед провести межу між ринковими та неринковими НКО.

До ринкових НКО належать НКО, які надають товари та послуги за економічно значущими (ринковими) цінами, тобто за цінами, які дозволяють вплинути на рівень попиту. З іншого боку, статус НКО дозволяє їм мати додаткові кошти у вигляді добровільних пожертвувань приватних осіб, корпорацій або органів державного управління, за рахунок яких вони можуть одержати активи, що приносять значні доходи від власності.

У складі ринкових НКО переважають НКО, які обслуговують підприємства. Більшість з них утворюється асоціаціями підприємців, в інтересах яких ведеться їхня діяльність. До них належать торговельні палати, сільськогосподарські, виробничі та торговельні асоціації, організації підприємців, науково-дослідні інститути, лабораторії та інші організації. Ці НКО можуть займатися рекламною діяльністю в інтересах будь-якої групи, надавати консультаційні послуги тощо. Такі НКО в основному фінансуються за рахунок внесків, що сплачують підприємства, які вони обслуговують.

До неринкових належать НКО, які надають основну частину товарів і послуг безоплатно або за цінами, які не мають економічного значення. Головним джерелом фінансування для них є кошти державного бюджету, регулярні внески їхніх членів, пожертвування, інші трансферти, а також доходи від власності.

НКО, зайняті головним чином неринковим виробництвом, поділяються на дві групи¹⁰⁸:

НКО, які контролюються органами державного управління і відносяться до державного сектору економіки (державні і комунальні ЗВО);

НКО, які не контролюються органами державного управління і утворюють окремий інституційний сектор «Некомерційні організації, що обслуговують домашні господарства» (НКОДГ) (приватні ЗВО).

Наведені вище положення щодо НКО, на нашу думку, дають достатньо підстав для висновку, що усі ЗВО можуть здійснювати свою діяльність як НКО.

Органи державного управління здійснюють функції законодавчої, виконавчої та судової влади відносно інших інституційних одиниць. Вони мають повноваження збирати податки та інші обов'язкові платежі, а також витратити їх відповідно до певної урядової політики. Органи державного управління здійснюють витрати на кінцеве споживання в інтересах суспільства в цілому та кожного домашнього господарства.

Інституційний сектор у СНР представлений групою інституційних одиниць одного типу. Корпорації, НКО, органи державного управління і домашні господарства істотно відрізняються один від одного економічними цілями, функціями і поведінкою.

¹⁰⁷ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

¹⁰⁸ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

Інституційні одиниці відносяться до певного сектору відповідно до характеру їхньої економічної діяльності. У СНР відображено три основні типи економічної діяльності¹⁰⁹:

- виробництво товарів і послуг (зокрема, послуг у сфері вищої освіти, як результату основного виду економічної діяльності ЗВО);
- споживання, яке задовольняє потреби й бажання людини;
- нагромадження капіталу в різних формах.

Корпорації зайняті або виробництвом, або нагромадженням (або і тим, і іншим), але не кінцевим споживанням.

Органи державного управління зайняті виробництвом (іншого типу в порівнянні з корпораціями), нагромадженням, а також забезпечують кінцеве споживання населення і суспільства в цілому.

НКО різноманітні за своїми характеристиками: деякі з них подібні корпораціям (зокрема, ЗВО), деякі практично є частиною органів державного управління, а інші здійснюють діяльність, аналогічну діяльності органів державного управління, але функціонують незалежно від них.

Основна відмінність між корпораціями і органами державного управління пов'язана з відмінностями в цілях, для досягнення яких здійснюється виробництво. Корпорації виробляють продукти для ринку і прагнуть продати їх за економічно значущими (ринковими) цінами, тобто за цінами, що чинять істотний вплив на кількість продукції, яку виробники готові реалізувати, і на кількість товарів, яку покупці хотіли придбати. Ці ціни зазвичай формуються виробником з метою отримання прибутку в тривалій перспективі (або як мінімум відшкодування витрат), а в споживачів є свобода вибору на основі пропонованих цін.

Корпорації поділяються на фінансові, які головним чином надають фінансові послуги, і нефінансові (зокрема, ЗВО), які переважно виробляють товари та надають інші (нефінансові) послуги.

Економічні цілі, функції та поведінка органів державного управління істотно інша. Органи державного управління організують і фінансують забезпечення товарами і послугами окремі домашні господарства та суспільство в цілому і несуть витрати на кінцеве споживання. Продукція, яка вироблена в цьому секторі, зазвичай надається або безоплатно, або за цінами, які визначаються на основі рішень, не пов'язаних з ринковими механізмами.

НКО є інституційними одиницями, створеними з метою випуску товарів або надання послуг, без мети отримання будь-якого доходу або прибутку для одиниць, які їх контролюють або фінансують.

Якщо НКО надають товари та послуги споживачам за економічно значущими (ринковими) цінами, то в СНР вони розглядаються як корпорації; якщо НКО контролюються і фінансуються органами державного управління, то вони розглядаються як органи державного управління.

В Україні державні і комунальні ЗВО розглядаються як органи державного управління.

Економіка країни в цілому складається із сукупності інституційних одиниць резидентів, які групуються в п'ять інституційних секторів відповідно до їх функцій, поведінки і цілей, при цьому кожна інституційна одиниця в цілому повинна бути віднесена тільки до одного з цих секторів¹¹⁰:

Сектор нефінансових корпорацій уключає інституційні одиниці, що зазвичай зайняті виробництвом ринкових товарів і нефінансових послуг.

Сектор фінансових корпорацій уключає інституційні одиниці, які зазвичай надають фінансові послуги, включаючи послуги із фінансового посередництва.

Сектор загального державного управління уключає інституційні одиниці, які, окрім виконання політичних функцій, регулювання економіки та перерозподілу доходу й багатства, надають послуги для індивідуального або колективного споживання головним чином на неринковій основі.

Сектор домашніх господарств уключає інституційні одиниці, що складаються з однієї особи або групи осіб. Головним призначенням сектору є забезпечення робочою силою та здійснення кінцевого споживання. Також у рамках сектору фізичними особами-підприємцями здійснюється виробництво ринкових товарів та нефінансових послуг.

Сектор некомерційних організацій, що обслуговують домашні господарства, уключає одиниці, які зазвичай зайняті наданням неринкових послуг для домашніх господарств або суспільству в цілому та чий ресурси формуються за рахунок добровільних внесків.

¹⁰⁹ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

¹¹⁰ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

Віднесення інституційних одиниць до відповідного сектору економіки визначається за трьома чинниками:

- чи є інституційна одиниця ринковим чи неринковим виробником;
- чи є одиниця частиною органів державного управління або знаходиться під державним контролем;
- чи надає одиниця фінансові послуги.

Діюча практика класифікації інституційних секторів економіки України відносить державні і комунальні ЗВО до сектору загального державного управління наведемо визначення і пояснення саме цього сектору.

S. 13 Сектор загального державного управління¹¹¹

...

Сектор загального державного управління включає (лат), ма мічної діяльності ЗВО)освіти, як результату підстави відноситися до корпораційміну¹¹²:

- усі одиниці центральних, регіональних, місцевих органів управління;
- усі неринкові некомерційні організації (НКО), які контролюються і в основному фінансуються органами управління.

НКО, які контролюються і в основному фінансуються державними установами, – це юридичні особи, які з правової точки зору не є органами управління, але вважається, що вони проводять державну політику і фактично є частиною органів загального державного управління (у тому числі державні і комунальні ЗВО).

Визначення контролю над НКО з боку державних органів управління визначається за п'ятьма показниками контролю¹¹³:

- призначення керівників
- положення та інші статутні й регламентні документи НКО;
- контрактні документи та угоди;
- ступінь фінансування з державного бюджету;
- можливість зазнавати ризиків.

Розподіл сектору загального державного управління за підсекторами здійснюється так¹¹⁴:

- центральні органи державного управління;
- регіональні та місцеві органи управління;
- фонди соціального страхування.

...

Державний сектор економіки¹¹⁵

Державний сектор економіки включає всі інституційні одиниці-резиденти, які¹¹⁶:

- контролюються одиницями-резидентами сектору загального державного управління;
- віднесені до сектору загального державного управління;
- віднесені до державних нефінансових корпорацій;
- віднесені до державних фінансових корпорацій.

Державною корпорацією є корпорація, що контролюється органом державного управління або іншою державною корпорацією, причому контроль визначається як можливість здійснення загальної оперативної політики, яка відноситься до стратегічних цілей корпорації як ринкового виробника, та корпоративної політики корпорації¹¹⁷.

Способи здійснення оперативного контролю над корпораціями характеризують такі основні критерії¹¹⁸:

- Володіння більшістю акцій / голосів.
- Контроль над радою директорів або іншим керуючим органом.
- Контроль над призначенням і відкликанням ключових керівників.
- Контроль над ключовими підрозділами корпорації.

¹¹¹ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

¹¹² Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

¹¹³ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

¹¹⁴ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

¹¹⁵ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

¹¹⁶ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

¹¹⁷ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

¹¹⁸ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

- Золоті акції та опціони.
- Регулювання ціноутворення та контроль.

Контроль домінуючим клієнтом, весь обсяг випуску продукції корпорації реалізується одному єдиному клієнту або групі клієнтів в державному секторі.

Контроль органів державного управління, пов'язаний із запозиченням коштів у органів державного управління.

Вважається, що достатньо хоча б одного критерію для визначення існування контролю, однак декілька критеріїв, узятих разом, однозначно свідчать про існування контролю.

НКО, зайняті неринковим виробництвом, поділяються на НКО, які контролюються органами державного управління і відносяться до сектору державного управління, або НКО, які не контролюються ними і утворюють інституційний сектор «Некомерційні організації, що обслуговують домашні господарства»¹¹⁹.

Контроль над НКО визначається як можливість здійснювати спільну політику чи програму НКО. Для визначення того, чи контролюється НКО органами державного управління, розглядаються такі критерії контролю¹²⁰:

- Призначення керівників.
- Наявність регламентуючих документів: положення про НКО, яке визначає функції, цілі чи інші аспекти діяльності НКО, порядок фінансування, зміни в статуті, припинення відносин, порядок ліквідації тощо.
- Існування контрактних угод між органами державного управління і НКО.
- Джерела та розмір фінансування.
- Відповідальність за ризики.

У ряді випадків для визначення того, чи контролюється НКО органами державного управління, одного критерію може бути достатньо для встановлення існування контролю, але поєднання декількох критеріїв, узятих у сукупності, свідчить про існування контролю.

Рішення, засноване на повній сукупності всіх критеріїв, буде неминуче носити характер експертного судження.

Державний сектор економіки у KICE представлено¹²¹:

S.11 Нефінансові корпорації

S.11001 Державні нефінансові корпорації

S.110011 Державні нефінансові корпорації – ООП

S.110012 Державні нефінансові корпорації – НКО

На основі здійсненого аналізу відповідних положень СНР 2008, KICE України, є достатньо підстав для наступних висновків і рекомендацій:

Діюча в Україні практика класифікації інституційних секторів економіки відносить державні і комунальні ЗВО до сектору S.13 Сектор загального державного управління (ЗДУ), як неринкові некомерційні організації (НКО), які контролюються і в основному фінансуються органами управління, при цьому «... які з правової точки зору не є органами управління, але вважається, що вони проводять державну політику і фактично є частиною органів ЗДУ»¹²². Саме на основі цього інституційного положення державні і комунальні ЗВО мають статус «бюджетна установа».

Приватні ЗВО до сектору S.11 Нефінансові корпорації підсектору S11002 Приватні нефінансові корпорації як ринкові НКО¹²³, які здійснюють за основним видом економічної діяльності 85.4 Вища освіта виробництво послуг у сфері вищої освіти.

Якщо держава або орган місцевого самоврядування, які виступають юридичним власником конкретного ЗВО, визначають у його статуті, що ЗВО є одержувачем бюджетних коштів, то він повинен бути віднесений до сектору S.11 Нефінансові корпорації підсектору S11001 Державні нефінансові корпорації.

Вважаємо за доцільне до спеціального Закону України «Про вищу освіту» включити положення, згідно з якими ЗВО можуть бути віднесені до наступних інституційних секторів економіки України:

¹¹⁹ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

¹²⁰ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

¹²¹ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

¹²² Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

¹²³ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

- ЗВО державної або комунальної форми власності, бюджетна установа, сектор загального державного управління;
- ЗВО державної або комунальної форми власності, одержувач бюджетних коштів, некомерційна організація (НКО) з ринковим виробництвом, сектор загального державного управління;
- ЗВО державної або комунальної форми власності, одержувач бюджетних коштів, некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом, сектор загального державного управління;
- ЗВО державної або комунальної форми власності, одержувач бюджетних коштів, корпорація, сектор нефінансових корпорацій;
- ЗВО приватної форми власності, корпорація, сектор нефінансових корпорацій;
- ЗВО приватної форми власності, некомерційна організація (НКО) з ринковим виробництвом, сектор некомерційних організацій, що обслуговують домашні господарства, та чії ресурси формуються за рахунок добровільних внесків;
- ЗВО, які створені громадськими організаціями, некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом, сектор некомерційних організацій, що обслуговують домашні господарства, та чії ресурси формуються за рахунок добровільних внесків.

На нашу думку, це дасть змогу розширити межі інституційної, економічної та фінансової автономії конкретних ЗВО в залежності від перебування у конкретному інституційному секторі економіки України.

Висновки і рекомендації

На даний час у світі не існує домінуючих теоретичних засад щодо економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах сучасної ринкової економіки. На нашу думку, це перш за все пояснюється тим, що значна частина організаторів освітньої та наукової діяльності у сфері вищої освіти продовжує розглядати цю сферу, як особливу, визначальну, «місіонерську» у соціально-економічному розвитку суспільства, а не як один із 21 рівноправних видів економічної діяльності.

Саме такий підхід, на наше переконання, суттєво перешкоджає формуванню сучасних теоретичних засад щодо економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах сучасної ринкової економіки на основі теоретико-методологічних положень Системи національних рахунків 2008 (СНР 2008), Методології національних рахунків освіти (UNESCO 2016), Міжнародної стандартної класифікації освіти (МСКО 2011) / International Standard Classification of Education (ISCED), Міжнародної стандартної класифікації освіти: області освіти та професійної підготовки (МСКО 2013) / ISCED Fields of Education and Training 2013 (ISCED-F 2013).

До цього часу відсутні узгоджені на певному міжнародному інституційному рівні (UNESCO, ЄС, ЕУА тощо) терміни «автономія університетів», «інституційна автономія університетів», «університетська автономія», «організаційна автономія університетів», «академічна автономія університетів», «економічна автономія університетів», «фінансова автономія університетів», «кадрова автономія університетів» та їх визначення.

Усі вироблені ЗВО продукти (товари і послуги) відповідно до Методологічних положень розрахунку валового внутрішнього продукту України, Методології національних рахунків освіти, UNESCO 2016, Методологічних положень щодо складання допоміжних (сателітних) рахунків освіти в Україні, які є обов'язковими для усіх ЗВО, включаються до ВВП країни.

Відповідно до положень Методології національних рахунків освіти, UNESCO 2016, Методологічних положень щодо складання допоміжних (сателітних) рахунків освіти в Україні аналіз фінансових ресурсів, які залучаються сферою вищої освіти для забезпечення усіх видів економічної діяльності ЗВО, обмежується інформацією про розпорядників коштів (джерела фінансування), розподілу коштів за провайдерами, які надають послуги у сфері вищої освіти та за напрямками використання коштів, про витрати на одного здобувача вищої освіти за рівнями вищої освіти.

Проте Методологія національних рахунків освіти, UNESCO 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.

У зв'язку з викладеним вважаємо за доцільне рекомендувати доповнити Методологію національних рахунків освіти, UNESCO 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 UNESCO та Методологічних положень щодо складання допоміжних (сателітних) рахунків у сфері вищої освіти в Україні.

Діючи в Україні практика класифікації інституційних секторів економіки відносить:

- державні і комунальні ЗВО до сектору S.13 Сектор загального державного управління (ЗДУ), як неринкові некомерційні організації (НКО), які контролюються і в основному фінансуються органами управління, при цьому «... які з правової точки зору не є органами управління, але вважається, що вони проводять державну політику і фактично є частиною органів ЗДУ»¹²⁴. Саме на основі цього інституційного положення державні і комунальні ЗВО мають статус «бюджетна установа».

Приватні ЗВО до сектору S.11 Нефінансові корпорації підсектору S11002 Приватні нефінансові корпорації як ринкові НКО, які здійснюють за основним видом економічної діяльності 85.4 Вища освіта виробництво послуг у сфері вищої освіти.

¹²⁴ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

На нашу думку, якщо держава або орган місцевого самоврядування, які виступають юридичним власником конкретного ЗВО, визначать у його статуті, що ЗВО є одержувачем бюджетних коштів, то він повинен бути віднесений до сектору S.11 Нефінансові корпорації підсектору S11001 Державні нефінансові корпорації.

Вважаємо за доцільне до спеціального Закону України «Про вищу освіту» включити положення, згідно з якими ЗВО можуть бути віднесені до наступних інституційних секторів економіки України¹²⁵:

- ЗВО державної або комунальної форми власності, бюджетна установа, сектор загального державного управління;

- ЗВО державної або комунальної форми власності, одержувач бюджетних коштів, некомерційна організація (НКО) з ринковим виробництвом, сектор загального державного управління;

- ЗВО державної або комунальної форми власності, одержувач бюджетних коштів, некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом, сектор загального державного управління;

- ЗВО державної або комунальної форми власності, одержувач бюджетних коштів, корпорація, сектор нефінансових корпорацій;

- ЗВО приватної форми власності, корпорація, сектор нефінансових корпорацій;

- ЗВО приватної форми власності, некомерційна організація (НКО) з ринковим виробництвом, сектор некомерційних організацій, що обслуговують домашні господарства, та чії ресурси формуються за рахунок добровільних внесків;

- ЗВО, які створені громадськими організаціями, некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом, сектор некомерційних організацій, що обслуговують домашні господарства, та чії ресурси формуються за рахунок добровільних внесків.

На нашу думку, це дасть змогу розширити межі інституційної, економічної та фінансової автономії конкретних ЗВО в залежності від перебування у конкретному інституційному секторі економіки України.

¹²⁵ Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm

Список використаних джерел

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, UNESCO 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. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781>
4. System of National Accounts 2008 (2008 SNA). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>
5. 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
6. 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>
7. Институты и экономический рост: историческое введение. Д. Норт, THESIS, 1993 вып. 2.
8. Класифікація інституційних секторів економіки (KICE). – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_kise_2016.htm
9. Матузка Я. В., Горбатюк В. І. Інституціональні аспекти трансакційних витрат. Фінанси України, 2015. № 12. С.109-122. – URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_15_12_109_uk.pdf
10. Норт Д. Інститути, інституційна зміна та функціонування економіки». – Основи, С. 11-12.
11. Норт Дуглас. Інститути, інституціональні зміни та функціонування економіки. Перевод на російський мову: А. Н. Нестеренко. – М., 1997. // Електронна публікація: Центр гуманітарних технологій. – 07.09.2013. – URL: <https://gtmarket.ru/laboratory/basis/6310>
12. 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
13. Система національних рахунків (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською Комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового Банку. – URL: <https://unstats.un.org/Unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>.
14. 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.

Розділ 2. Механізми забезпечення економічної автономії університету (аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду)

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

Здійснено аналіз вітчизняних та зарубіжних праць щодо питання фінансової автономії університетів. З'ясовано, що фінансова автономія університетів досліджується як один із складових інституційної автономії, а також як складовий елемент системи фінансування вищої освіти. Відмічено тенденцію до скорочення державного фінансування університетів країн Європи впродовж 2008–2017 рр. за винятком країн Австрії, Німеччини, Швеції, де відбулось зростання державного фінансування університетів за вказаний період. Розглянуто процес злиття / укрупнення закладів вищої освіти у деяких країнах Європи.

Проаналізовано досвід Великої Британії щодо регулювання та фінансування закладів вищої освіти. Здійснено аналіз Закону «Про вищу освіту і наукові дослідження» 2017 р. (Higher Education and Research Act 2017). Важливою новацією цього Закону є створення спеціального органу – нового регулятора у сфері вищої освіти Великої Британії – Office for Students – OfS (Управління у справах студентів), а також UK Research and Innovation, нової Ради з досліджень та інновацій, що матиме функції регулювання та фінансування наукових досліджень. Наявна окрема стаття цього Закону щодо фінансової підтримки зареєстрованих закладів (провайдерів) вищої освіти. Джерелами фінансування є гранти закладам вищої освіти, які надаються Office for Students (Управління у справах студентів) та гранти для закладів вищої освіти й стипендії для студентів з інших державних органів, таких як UK Research and Innovation (UKRI), Рада з Досліджень та інновацій і Department of Health (Департаменту охорони здоров'я). У Законі міститься положення щодо встановлення розміру ліміту студентських внесків залежно від того чи має заклад вищої освіти документ під назвою «access and participation plan» (угоду про доступ і план участі студентів). Визначено три рівні лімітів, а саме: вищий обсяг, обсяг суб-рівня (проміжний), мінімальний обсяг. Досліджено управління витратами та забезпечення підзвітності й прозорості економічної діяльності університету. Зокрема, у Великій Британії був розроблений «Прозорий підхід до калькуляції» (Transparent Approach to Costing – TRAC) на основі методики оцінки витрат за видами діяльності.

Виклад основного матеріалу

Фінансова автономія університетів є однією із складових інституційної автономії. Зокрема, у «*Lisbon Declaration*»¹²⁶ визначено, що «автономія передбачає контроль основних активів, таких як майно та персонал, а також готовність бути підзвітним як внутрішній університетській спільноті (співробітникам і студентам) так і суспільству загалом. Автономія має базуватися на адекватному державному фінансуванні та сприяти стратегічному управлінню державними та приватними доходами й ендаументами (від філантропів, компаній, випускників та студентів) безпосередньо університетами»¹²⁷. У цьому документі було виокремлено академічну автономію (навчальні плани, програми та дослідження), фінансову автономію (бюджетне планування), організаційну автономію (структуру університету) і кадрову автономію (відповідальність за наймання на роботу, виплату заробітної плати та просування по службі).

Фундаментальним доробком вітчизняних вчених у сфері вищої освіти вважаємо наукове видання «*Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні*» 2016 р.¹²⁸, у якому окремий розділ присвячений вищій освіті, зокрема її фінансовим аспектам та автономії закладів вищої освіти.

На основі оцінювання рівня автономії закладів вищої освіти України за індикаторами «*The Autonomy Scorecard 2010*», що запропоновані European University Association¹²⁹, експертами констатовано напрями трансформації автономії за такими її аспектами: організаційна, кадрова, академічна, фінансова.

Зокрема у документі зазначається, що «фінансова автономія закладів вищої освіти в Україні трансформувалася у частині легалізації майнових прав на власність, надання права закладам залучати позикові кошти, набуття, охорони та захисту прав інтелектуальної власності на результати наукової та науково-технічної діяльності»¹³⁰. Наголошено, що «в Україні не досягнуто реальної фінансової автономії державних закладів вищої освіти. Оскільки державні та комунальні заклади вищої освіти перебувають у статусі бюджетних установ, тобто є неприбутковими та звільненими від податків, але їх фінансова активність, включаючи їх власні доходи, є чітко та ретельно контрольованими з боку Державного казначейства»¹³¹.

Як вказують автори дослідження, для забезпечення стабільності і достатності фінансування освіти потрібна «зміна фінансових механізмів і методів господарювання через ... збільшення інституційної автономії та відповідальності, оптимізації мережі освітніх закладів, враховуючи їх спроможність надавати якісні послуги у сфері освіти в достатньому обсязі»¹³². А «розширення фінансово-економічної самостійності закладів вищої освіти із одночасним посиленням їх відповідальності є необхідною умовою підвищення ефективності використання державних фінансових ресурсів у сфері освіти»¹³³.

Л. Шевченко у праці «*Університетська освіта: економічні пріоритети та управління розвитком*» 2016 р.¹³⁴ досліджуючи питання фінансового менеджменту університету, акцентує увагу на проблемі фінансової автономії закладів вищої освіти як засобу подолання їх ресурсної залежності від держави. Л.

¹²⁶ 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.

¹²⁷ 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. С. 7.

¹²⁸ Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / Нац. акад. пед. наук України ; [редкол.: В. Г. Кремень (голова), В. І. Луговий (заст. голови), А. М. Гуржій (заст. голови), О. Я. Савченко (заст. голови)] ; за заг. ред. В. Г. Кременя. – Київ : Педагогічна думка, 2016. – 448 с.

¹²⁹ European University Association. – URL: <https://www.facebook.com/EuropeanUniversityAssociation>

¹³⁰ Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / Нац. акад. пед. наук України ; [редкол.: В. Г. Кремень (голова), В. І. Луговий (заст. голови), А. М. Гуржій (заст. голови), О. Я. Савченко (заст. голови)] ; за заг. ред. В. Г. Кременя. – Київ : Педагогічна думка, 2016. – 448 с. С. 108.

¹³¹ Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / Нац. акад. пед. наук України ; [редкол.: В. Г. Кремень (голова), В. І. Луговий (заст. голови), А. М. Гуржій (заст. голови), О. Я. Савченко (заст. голови)] ; за заг. ред. В. Г. Кременя. – Київ : Педагогічна думка, 2016. – 448 с. С. 108.

¹³² Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / Нац. акад. пед. наук України ; [редкол.: В. Г. Кремень (голова), В. І. Луговий (заст. голови), А. М. Гуржій (заст. голови), О. Я. Савченко (заст. голови)] ; за заг. ред. В. Г. Кременя. – Київ : Педагогічна думка, 2016. – 448 с. С. 19.

¹³³ Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / Нац. акад. пед. наук України ; [редкол.: В. Г. Кремень (голова), В. І. Луговий (заст. голови), А. М. Гуржій (заст. голови), О. Я. Савченко (заст. голови)] ; за заг. ред. В. Г. Кременя. – Київ : Педагогічна думка, 2016. – 448 с. С. 19-20.

¹³⁴ Шевченко Л. С. Університетська освіта: економічні пріоритети та управління розвитком : монографія / Л. С. Шевченко. – Харків : Право, 2016. – 188 с.

Шевченко стверджує, що «розширення фінансової автономії університетів свідчить про зміну механізму взаємодії держави з закладами вищої освіти і набуває особливої актуальності в умовах, коли більшість європейських країн визнали вищу освіту однією з найдорожчих соціальних послуг, а темпи зростання загальних витрат на освіту набагато перевищили темпи зростання державних доходів»¹³⁵.

Дослідженню різних аспектів фінансової автономії університетів стосовно національних показників впровадження інновацій у країнах Європи присвячене дослідження V. Kohtamäki, M. Kautonen «*The Financial Autonomy of Universities and the National Innovation Performance in Europe*»¹³⁶ (Фінансова автономія університетів та національна інноваційна результативність в країнах Європи, 2016 р.). У цій праці дослідники вказують, що «фінансова автономія сучасних університетів динамічна та багатоваріантна, набуває різних форм у різних вимірах і часових аспектах»¹³⁷. Фінансову автономію аналізують як «повноваження щодо отримання та розподілу фінансових ресурсів», а саме¹³⁸:

- «розподіляти обсяги основного фінансування університету, засновувати юридичні особи, володіти будівлями, позичати гроші, стягувати плату за навчання, зберігати надлишки;
- визначати загальну кількість студентів, запроваджувати програми освітніх рівнів (бакалавр, магістратура, докторантура);
- змінювати програми навчання;
- призначати на посаду та визначати розмір заробітної плати викладацького та адміністративного персоналу».

Звіт про імплементацію Болонського процесу «*The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report*»¹³⁹ (Європейський простір вищої освіти в 2018 р.: Імплементація Болонського процесу) фокусується на питаннях автономії та академічної свободи закладів вищої освіти. У звіті наголошено, 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»¹⁴⁰.

У звіті Світового банку «*System-Level Funding*»¹⁴¹ (Фінансування на рівні системи, 2018 р.) фінансову автономію розглянуто як складовий елемент системи фінансування вищої освіти, а саме:

- «фінансова автономія закладів вищої освіти (єдиноразові суми (lump sums), свобода вільно витратити кошти та створювати фінансові резерви, фінансове регулювання, дискреційні повноваження встановлювати рівень заробітної плати тощо);
- диверсифікація джерел фінансових ресурсів для закладів вищої освіти (фонди фінансування у ЄС, фінансові внески студентів як плата за навчання, доходи ринку, доходи від зовнішніх досліджень), а також нормативно-правове регулювання цих питань;

¹³⁵ Шевченко Л. С. Університетська освіта: економічні пріоритети та управління розвитком : монографія / Л. С. Шевченко. – Харків : Право, 2016. – 188 с. С. 133.

¹³⁶ Kohtamäki, V., & Kautonen, M. (2016). The Financial Autonomy of Universities and the National Innovation Performance in Europe. Retrieved from. URL: https://www.researchgate.net/publication/281965131_The_Financial_Autonomy_of_Universities_and_the_National_Innovation_Performance_in_Europe/download

¹³⁷ Kohtamäki, V., & Kautonen, M. (2016). The Financial Autonomy of Universities and the National Innovation Performance in Europe. Retrieved from. URL: https://www.researchgate.net/publication/281965131_The_Financial_Autonomy_of_Universities_and_the_National_Innovation_Performance_in_Europe/download. С. 3.

¹³⁸ Kohtamäki, V., & Kautonen, M. (2016). The Financial Autonomy of Universities and the National Innovation Performance in Europe. Retrieved from. URL: https://www.researchgate.net/publication/281965131_The_Financial_Autonomy_of_Universities_and_the_National_Innovation_Performance_in_Europe/download. С. 5.

¹³⁹ 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://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf.

¹⁴⁰ 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://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf. С. 41.

¹⁴¹ World Bank (2018). World Bank Support to Higher Education in Latvia: Volume 1. System-Level Funding. (2018). – URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29740>.

- інструменти державного фінансування вищої освіти (виділення фінансових ресурсів з державного бюджету, фінансування досліджень тощо);
- фінансування та підтримка студентів (зокрема, стосовно плати за навчання, кредитів, стипендій тощо)»¹⁴².

У цьому звіті визначено поняття фінансова автономія, яке передбачає, що «заклади вищої освіти мають мати можливість вільно витратити свої фінансові ресурси на власний розсуд. Повна автономія включає відсутність постатейних асигнувань, можливість створювати фінансові резерви та позичати гроші на ринку капіталу, фінансову відповідальність за інфраструктуру та будівлі та свободу вирішувати питання щодо заробітної плати»¹⁴³.

У документі також відмічено, що фінансова автономія не виключає фінансове регулювання, яке має запобігати нецільовому використанню фінансових ресурсів, забезпечувати прозорість і сприяти довірі, але не обмежувати свободу.

У аналітичному звіті «*Public Funding Observatory 2018*»¹⁴⁴ (Огляд державного фінансування, 2018 р.) відмічено тенденцію до скорочення державного фінансування університетів країн Європи впродовж 2008-2017 рр., за винятком країн Австрії, Німеччини, Швеції, де відбулось зростання державного фінансування університетів за аналізований період.

За умов скорочення державного фінансування закладів вищої освіти і зростання потреби у забезпеченні ефективності використання закладами вищої освіти отриманих фінансових ресурсів виникає необхідність пошуку альтернативних механізмів вирішення цих питань. Одним із таких механізмів є процес злиття / укрупнення закладів вищої освіти, застосування якого сприятиме вирішенню проблеми організаційної роздробленості університетів, оптимізації системи управління, забезпеченню фінансової стійкості, підвищенню ефективності діяльності університетів та якості вищої освіти, забезпеченню конкурентних переваг на ринку послуг у сфері вищої освіти та позитивному внеску університетів у соціально-економічний розвиток регіонів¹⁴⁵.

У сфері вищої освіти країн Європи відбулися деякі зміни, спричинені занепокоєнням щодо питань економічної конкурентоспроможності, якості досліджень та міжнародної репутації, а також надмірною залежністю секторів вищої освіти від фінансування з центральних або федеральних урядів. Оптимізація секторів вищої освіти (скорочення кількості закладів вищої освіти) зумовлене активізацією процесів злиття / укрупнення закладів вищої освіти у Фінляндії, Німеччині, Франції, Бельгії, Данії, Швеції та Великій Британії¹⁴⁶.

У зазначених вище країнах Європи заклади вищої освіти об'єднуються в альянси або відбувається злиття / укрупнення (mergers). Поняття «злиття / укрупнення (merger)» у документі «*Collaborations, alliances and mergers in higher education*»¹⁴⁷ (Співпраця, альянси, злиття / укрупнення у сфері вищої освіти, HEFCE, 2012) визначено як «два або більше партнерів, що об'єднуються для створення окремої інституції, яка може залишати назву та юридичний статус одного з партнерів або бути абсолютно новою юридичною особою. У моделі холдингової компанії одна інституція може мати філіали (дочірні компанії), які мають окремі назви, фірмові найменування і види діяльності різною мірою. Об'єднання у формі федерації можна розглядати як більш гнучку форму повного злиття / укрупнення»¹⁴⁸.

¹⁴² World Bank (2018). World Bank Support to Higher Education in Latvia: Volume 1. System-Level Funding. (2018). URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29740>. С. 181.

¹⁴³ World Bank (2018). World Bank Support to Higher Education in Latvia: Volume 1. System-Level Funding. (2018). URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29740>. С. 57.

¹⁴⁴ EAU (2018). Public Funding Observatory 2018. – URL: http://eua.eu/downloads/publications/eua%20pfo%202018%20report_14%20march%202019_final.pdf

¹⁴⁵ Власова І.В. Злиття / укрупнення університетів за умов розширення економічної автономії. Університети і лідерство. 2018. № 2 (6). – С. 117–133. DOI: <https://doi.org/10.31874/2520-6702-2018-6-2-117-133>

¹⁴⁶ Jones K. (2013). Sink or Swim? Tips for surviving politically-led mergers from Wales. Leadership and governance in higher education. 4. 17-41. С. 18.

¹⁴⁷ HEFCE (2012). Collaborations, alliances and mergers in higher education. Consultation on lessons learned and guidance for institutions. – URL: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20180405123604/http://www.hefce.ac.uk/media/hefce/content/pubs/2012/201221/Collaborations%20alliances%20and%20mergers%20in%20HE.pdf>.

¹⁴⁸ HEFCE (2012). Collaborations, alliances and mergers in higher education. Consultation on lessons learned and guidance for institutions. – URL: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20180405123604/http://www.hefce.ac.uk/media/hefce/content/pubs/2012/201221/Collaborations%20alliances%20and%20mergers%20in%20HE.pdf>. С. 4.

У аналітичному звіті «*University mergers in Europe*»¹⁴⁹ (Злиття університетів у країнах Європи, European university association, 2015 р.) зазначено, що «співпраця (collaboration) – це конкретні механізми на інституційному рівні, зорієнтовані на певну сферу, що включають угоди про співробітництво, партнерства та створення нових структур, таких як спільні заклади вищої освіти, школи або факультети. Альянси стосуються більш широких форм співпраці, які охоплюють різні сфери, але де інституції продовжують існувати самостійно»¹⁵⁰.

Для інституцій, які є фінансово вразливими, злиття / укрупнення є стратегією виживання¹⁵¹. У Сполучених Штатах Америки експерти акцентували, що невеликий розмір приватних інституцій, відсутність онлайн-програм, висока вартість навчання, високі виплати за заборгованістю та дефіцитні витрати є ключовими показниками ризику і складають загрозу для виживання інституцій¹⁵².

Для фінансово стійких закладів вищої освіти злиття / укрупнення, як правило, здійснюється з метою диференціації, підвищення продуктивності або в очікуванні, що більший розмір призведе до економії ресурсів завдяки економії на масштабі¹⁵³.

А. Bladh у статті «*Nordic mergers. A way to strengthen universities in a competitive environment*»¹⁵⁴ (Злиття / укрупнення у Скандинавських країнах. Механізм зміцнення університетів у конкурентному середовищі, 2012 р.) акцентує увагу на різних видах та чинниках злиття/укрупнення у сфері вищої освіти Скандинавських країн та аналізує кейс Швеції. Зокрема, злиття та укрупнення закладів вищої освіти Норвегії, яке відбулося у середині 90-х рр., переважно стосувалися різних видів неуніверситетських інституцій, а їх метою було зміцнення регіонів Норвегії шляхом формування більш укрупнених інституцій¹⁵⁵.

Інший приклад – Швеція у кінці 70-х початку 80-х рр., де злиття та укрупнення університетів здійснювалося як складова частина реформи вищої освіти через концентрацію ресурсів. У Швеції та Норвегії ці процеси були ініційовані «зверху-вниз» (політичне рішення на рівні країни), однак чинники були різними. У Данії та Фінляндії чинником таких процесів були політичні амбіції щодо створення міжнародних конкурентних дослідницьких університетів, у Норвегії та Швеції – забезпечення якості без прив'язки до міжнародних рейтингів¹⁵⁶.

У Данії процес злиття / укрупнення ініційовано «зверху-вниз» через застосування дієвих стимулів та надання дев'ятимісячного періоду пошуку партнерів. Злиття / укрупнення університетів у Фінляндії відбувалось через надання додаткового фінансування та забезпечення більшої автономії, у Данії – через додаткове фінансування та можливість об'єднання з дослідницькими інституціями¹⁵⁷.

У Норвегії та Швеції процеси злиття / укрупнення відбувалися на основі підходу «знизу-вгору», тобто за ініціативи самих інституцій та за фінансової підтримки урядів обох країн.

¹⁴⁹ European university association (2015). Define thematic report: University mergers in Europe. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/define%20thematic%20report%20%20university%20mergers%20in%20europe.pdf>.

¹⁵⁰ European university association (2015). Define thematic report: University mergers in Europe. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/define%20thematic%20report%20%20university%20mergers%20in%20europe.pdf>. С. 6.

¹⁵¹ Williams, J. (2017), Collaboration, alliance, and merger among higher education institutions, OECD Education Working Papers, No. 160, OECD Publishing, Paris. – URL: <http://dx.doi.org/10.1787/cf14d4b5-en>. С. 16.

¹⁵² Parthenon-EY Education Practice (2016), Strength in Numbers: Strategies for Collaborating in a New Era for Higher Education, Ernst and Young, New York. – URL: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_Strength_in_numbers:_Higher_education_collaboration_report/\\$File/EY-Parthenon_Strength-inNumbers-CollaborationStrategies_Final_singles_082016.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_Strength_in_numbers:_Higher_education_collaboration_report/$File/EY-Parthenon_Strength-inNumbers-CollaborationStrategies_Final_singles_082016.pdf).

¹⁵³ Williams, J. (2017), Collaboration, alliance, and merger among higher education institutions, OECD Education Working Papers, No. 160, OECD Publishing, Paris. – URL: <http://dx.doi.org/10.1787/cf14d4b5-en>. С. 16.

¹⁵⁴ Bladh, A. (2012). Nordic mergers. A way to strengthen universities in a competitive environment. Leadership and governance in higher education. 4. 1–22.

¹⁵⁵ Kyvik, S (2002). The merger of non-university colleges in Norway. Higher Education, Vol. 44, № 1. 53–72. Linnaeus University. – URL: <https://lnu.se/en/>

¹⁵⁶ Bladh, A. (2012). Nordic mergers. A way to strengthen universities in a competitive environment. Leadership and governance in higher education. 4. 1–22. С. 3.

¹⁵⁷ Bladh, A. (2012). Nordic mergers. A way to strengthen universities in a competitive environment. Leadership and governance in higher education. 4. 1–22. С. 3.

Досвід Великої Британії

Реалізація політики у сфері вищої освіти у Великій Британії відбувається у період реформування системи вищої освіти відповідно до нового Закону «Про вищу освіту і наукові дослідження» 2017 р. (*Higher Education and Research Act 2017*)¹⁵⁸, де наведено визначення поняття «інституціональна автономія закладів (провайдерів) вищої освіти» (institutional autonomy of English higher education providers), що включає:

- «свободу закладів (провайдерів) вищої освіти в рамках закону здійснювати оперативне управління ефективно та компетентно;

- свободу закладів (провайдерів) вищої освіти:

визначати зміст конкретних курсів та способу їх викладання, контролю та оцінки;

визначати критерії прийому студентів, а також відбору, призначення та звільнення викладацького складу та застосовувати ці критерії у конкретних випадках;

- свободу викладацького складу закладів (провайдерів) вищої освіти в межах закону: піддавати сумніву і випробуванню отримані знання; висувати нові ідеї та спірні або небажані судження, не наражаючи себе на ризик втрати роботи або привілеїв з боку закладів (провайдерів)»¹⁵⁹.

Важливою новацією цього Закону є створення спеціального органу – нового регулятора у сфері вищої освіти Великої Британії – *Office for Students – OfS* (Управління у справах студентів) замість Higher Education Funding Council for England (Ради з фінансування закладів вищої освіти), а також UK Research and Innovation, нової Ради з досліджень та інновацій, що матиме функції регулювання та фінансування наукових досліджень.

Стаття 39 цього Закону під назвою «Фінансова підтримка зареєстрованих закладів (провайдерів) вищої освіти», присвячена питанню фінансування та містить наступні положення:

1. «OfS може надавати гранти, позики або інші платежі керівному органу відповідного закладу (провайдеру) вищої освіти стосовно витрат, понесених або які будуть понесені закладом (провайдером) вищої освіти або відповідною пов'язаним установою з метою: надання закладом (провайдером) послуг освіти та здійснення іншої діяльності, яку його керівний орган вважає необхідною або бажаною з освітньою метою.

2. OfS може надавати субсидії, позики чи інші платежі будь-якій особі для покриття витрат, понесених або які будуть понесені особою при наданні освітніх послуг відповідними закладами (провайдерами) вищої освіти, які отримують фінансову підтримку відповідно до підпункту 1»¹⁶⁰.

Стаття 41 цього Закону містить інформацію щодо умов фінансової підтримки:

1. Грант, позика чи інший платіж, можуть надаватися на таких умовах, які Office for Students вважає за доцільне.

Умови передбачають:

- дозволити Office for Students вимагати відшкодування (повністю або частково) сум, сплачених Office for Students, якщо не виконується будь-яка з умов, за якими виплачувались такі суми;

- вимагати виплати відсотків за будь-який період, протягом якого сума, що належить Office for Students у відповідності з будь-якою із умов, залишається невиплаченою;

- вимагати від особи, якій виплачено суми, надати Office for Students будь-яку інформацію з метою виконання його функцій.

Відповідно документу «*Guide to funding 2018-19 How the Office for Students allocates money to higher education providers*»¹⁶¹ (Посібник з фінансування 2018-19 рр. Способи забезпечення закладів вищої освіти фінансовими ресурсами) щорічний цикл фінансування передбачає, що обсяг державного фінансування вищої освіти у Великій Британії визначається урядом щорічно.

Джерелами такого фінансування є наступні:

- гранти закладам вищої освіти, які надаються *Office for Students* (Управління у справах студентів) за рахунок студентських внесків (tuition fee), тобто оплати навчання та кредитів на утримання (maintenance loans),

¹⁵⁸ Higher Education and Research Act, 2017. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/29/contents/enacted>.

¹⁵⁹ Higher Education and Research Act, 2017. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/29/contents/enacted>. С. 2-3.

¹⁶⁰ Higher Education and Research Act, 2017. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/29/contents/enacted>. С. 25.

¹⁶¹ Office for Students, *Guide to funding 2018-19 How the Office for Students allocates money to higher education providers*, 2018. – URL: https://www.officeforstudents.org.uk/media/42d81daf-5c1d-49f6-961b-8b4ab1f27edc/ofs2018_21.pdf. С. 3.

а також грантів на підтримку студентів (maintenance grants), що надаються урядом через державну організацію Student Loans Company (SLC), Компанію з надання кредитів студентам;

- гранти для закладів вищої освіти та стипендії для студентів з інших державних органів, таких як UK Research and Innovation (UKRI), Рада з Досліджень та інновацій і Department of Health (Департаменту охорони здоров'я).

Ці гранти надаються у формі субсидій і не повністю покривають витрати на фінансування діяльності з викладання та пов'язаної з нею діяльності.

Office for Students (Управління у справах студентів) надає гранти для фінансування діяльності з викладання (teaching funding), яке спрямоване на покращення соціальної мобільності шляхом розширення доступу щодо здобуття вищої освіти для студентів з малозабезпечених сімей. Щорічне фінансування діяльності з викладання (recurrent funding) включає фінансування предметів зі значними витратами (high-cost subject funding), що розраховується на основі додавання показників кількості студентів та обсягу цільових асигнувань й фінансування за Національною програмою співпраці (National Collaborative Outreach Programme (NCOP)).

Office for Students (Управління у справах студентів) розподіляє обсяг фінансових ресурсів між закладами вищої освіти, використовуючи формули, які враховують певні показники для кожного закладу вищої освіти, включаючи кількість і тип студентів, предмети, які викладаються. На фінансування предметів зі значними витратами (high-cost subject funding) передбачено більше ніж половину обсягу фінансування діяльності з викладання і розраховується шляхом добутку наступних показників: кількість студентів в кожній цінovій групі; розмір гранту відносно кількості студентів у кожній цінovій групі; поправочний коефіцієнт (scaling factor) для забезпечення відповідності наявної і загальної суми виділених коштів.

Навчальні дисципліни розподіляються за цінovими групами у залежності від характеристик і пов'язаних з ними витрат на навчання, наприклад, вартість курсу фізики вище, ніж вартість вивчення географії або бізнесу (предмети цінovої групи: А – 10000 фунтів стерлінгів, В – 1500 фунтів стерлінгів, С1 – 250 фунтів стерлінгів, Scaling factor – 1,01)¹⁶².

Фінансування обміну знаннями (knowledge exchange funding) здійснюється через Раду наукових досліджень (Research England Council – UKRI). Значна частина обсягу фінансових ресурсів надається Департаментом бізнесу, енергетики та індустріальної стратегії (Department for Business, Energy and Industrial Strategy) безпосередньо UKRI та складає 47 млн. фунтів стерлінгів з бюджету грантів на викладання *OfS*.

У 2018-2019 н.р., загальна сума гранту *Office for Students* (Управління у справах студентів) склала 1538 млн. фунтів стерлінгів, у тому числі:

- 1,290 млн. фунтів стерлінгів у формі щорічного гранту на викладання (teaching grant);
- 47 млн. фунтів стерлінгів – на діяльність з обміну знаннями (knowledge exchange);
- 51 млн. фунтів стерлінгів на національні потреби та регуляторні ініціативи;
- 150 млн. фунтів стерлінгів на капітальне фінансування¹⁶³.

У Законі «Про вищу освіту і наукові дослідження» 2017 р. (*Higher Education and Research Act 2017*) міститься також положення щодо встановлення розміру ліміту студентських внесків залежно від того чи має заклад вищої освіти документ під назвою «access and participation plan» (угоду про доступ і план участі студентів)¹⁶⁴.

Існує три рівні лімітів:

- вищий обсяг, який збільшуватиме оплату навчання в розмірі, що не перевищує необхідний рівень, який передбачений планом для відповідного курсу та за відповідний академічний рік;
- обсяг суб-рівня (проміжний), визначений Державним секретарем, що не перевищують вищий або мінімальний обсяг;
- мінімальний обсяг, який визначено Державним секретарем.

¹⁶² Office for Students, 2018–2019 recurrent teaching grant: technical guidance for higher education institutions, 2018. – URL: <https://www.officeforstudents.org.uk/media/7e883209-78b2-4404-b7ea-e7366869dd66/hei-technical-guidance-2018-19.pdf>. С. 9.

¹⁶³ Office for Students, Recurrent and formula capital funding for 2018–2019, 2018. – URL: <https://www.officeforstudents.org.uk/media/50bf30fa-48e6-4663-9d56-d66ebef7a047/ofs-201820.pdf>.

¹⁶⁴ Higher Education and Research Act, 2017. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/29/contents/enacted>. С. 90.

Фінансовані заклади вищої освіти, які бажають стягувати плату в більш високому розмірі, ніж дозволено законодавством, мають погодити з *OfS* угоду про доступ (access agreement). Заклади, що не мають цього документу можуть стягувати оплату навчання за рік у розмірі 6 тис. фунтів стерлінгів¹⁶⁵.

Якщо розмір оплати навчання обмежений, ліміт, що може бути встановлений студенту в 12-місячний період, визначається такими умовами:

- тип закладу (фінансований чи нефінансований *OfS*), де студент здобуває вищу освіту. За умови наявності надмірних розмірів зборів, грант може бути зменшений;
- рік навчання (повна, часткова зайнятість);
- отримання відзнаки закладом за Програмою досконалості викладання та успішності студентів (Teaching Excellence and Student Outcomes Framework – TEF).

Деякі студенти мають право на допомогу в оплаті навчання у залежності від їх власного доходу, доходу їх батьків, сім'ї, причому студент повинен проживати в Європейському Союзі не менше трьох років до початку навчання в університеті. Погашення кредиту здійснюється наступним чином: випускники, які завершили навчання і стали високооплачуваними фахівцями, будуть погашати кредит на навчання за більш високими відсотковими ставками. Лише студенти, які проживають у Великій Британії, є її резидентами впродовж принаймні трьох років, мають право на кредити на утримання (maintenance loans) для покриття витрат на проживання. Такий кредит є гібридним видом кредиту і податку, оскільки, на відміну від традиційного кредиту, погашення базується на прибутках позичальника, а будь-який непогашений залишок списується через 30 років.

За прогнозами уряду, загальна вартість нових кредитів для студентів вищої освіти у Великій Британії зросте з 14,9 млрд. фунтів стерлінгів у 2017-2018 роках до 19,7 млрд. фунтів стерлінгів у 2022-2023 рр. Це збільшення зумовлене заміною грантів на кредити, а також розповсюдженням кредитів на покриття витрат на утримання для студентів заочної форми навчання, кредити на навчання на магістерських та докторських програмах та заміни соціальних стипендій на кредити¹⁶⁶.

Випускники будуть звільнені від виплати кредиту на навчання доки їх доходи не досягнуть 21 тис. фунтів стерлінгів у рік. Далі вони погашатимуть кредити Компанії (Student Loans Company) за процентною ставкою 9 % від доходу вище 21 тис. фунтів стерлінгів. Після закінчення навчання, проценти нараховуються на кредит за різними ставками відповідно до доходів студентів. Для студентів, які заробляють 21 тис. фунтів стерлінгів або менше, відсоток встановлюється на рівні інфляції, що вимірюється Індексом роздрібних цін (RPI). Процентні ставки потім зростають за диференційованою шкалою до максимальної ставки RPI + 3% для тих, хто заробляє 41 тис. фунтів стерлінгів або більше. Для 2017-18 р. максимальна процентна ставка склала 6,1 %¹⁶⁷.

За даними звіту «*University Autonomy in Europe III: Country profiles*»¹⁶⁸ рівень фінансової автономії університетів у Великій Британії склав 89%, таке значення відповідає кластеру з високим значенням між 81 і 100% (табл. 1).

¹⁶⁵ UniversitiesUK, Parliamentary briefing. The undergraduate funding system in England, 2017. – URL: <https://www.universitiesuk.ac.uk/policy-and-analysis/reports/Documents/2017/briefing-undergraduate-funding-england.pdf>. С. 3.

¹⁶⁶ P. Bolton, Higher education funding in England, 2019. – URL: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7973#fullreport>. С. 11.

¹⁶⁷ P. Bolton, Higher education funding in England, 2019. – URL: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7973#fullreport>. С. 4.

¹⁶⁸ European University Association, University Autonomy in Europe III: Country profiles, 2017. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20country%20profiles.pdf>.

Таблиця 1
Показники фінансової автономії університетів Великої Британії у 2017 р.¹⁶⁹

Показники		Зміст	Значення
Термін та тип державного фінансування	Термін державного фінансування	один рік	60%
державного фінансування	Тип державного фінансування	блоковий грант і немає ніяких обмежень на розподіл фінансування	100%
Можливість утримувати надлишкові кошти		можна утримувати без обмежень	100%
Можливість позичати гроші		можуть позичати гроші з іншими типами обмежень	90%
Можливість володіти будівлями		можуть продавати свої будівлі без обмежень	100%
Можливість встановлювати плату за навчання	Студенти з країн-членів ЄС	магістратура, докторантура університети можуть вільно встановлювати рівень плати за навчання	100%
		бакалаврат університети можуть встановлювати рівень плати за навчання в межах граничного розміру, встановленого зовнішнім органом влади	40%
	Студенти з країн-не членів ЄС (бакалаврат, магістратура, аспірантура)	університети можуть вільно встановлювати рівень плати за навчання	100%
Рівень фінансової автономії (зважене значення)			89%

Важливого значення для забезпечення економічної автономії крім диверсифікації джерел надходжень має управління витратами та забезпечення підзвітності й прозорості економічної діяльності університету.

У Великій Британії був розроблений «Прозорий підхід до калькуляції» (Transparent Approach to Costing – TRAC)¹⁷⁰ на основі методики оцінювання витрат за видами діяльності.

Первинною метою розроблення TRAC для всіх закладів вищої освіти було запровадження процесів калькуляції та ціноутворення з метою прийняття фінансових і управлінських рішень. Через формування і врахування у фінансовій стратегії та управлінському процесі розроблення TRAC спрямовано на забезпечення в довгостроковій перспективі фінансової стійкості діяльності закладів вищої освіти та відповідності вимогам підзвітності органів фінансування вищої освіти.

Додатковою метою розробки TRAC підходу є забезпечити здатність закладів вищої освіти:

1) визначати повні економічні витрати своєї діяльності на відповідному рівні прийняття управлінських рішень;

2) встановлювати ціни на свою діяльність з використанням або ринкового ціноутворення (з урахуванням ринків, клієнтів, конкуренції і ризиків) або ціноутворення на основі витрат¹⁷¹.

¹⁶⁹ European University Association, University Autonomy in Europe III: Country profiles, 2017. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20country%20profiles.pdf>.

¹⁷⁰ Transparent Approach to Costing (TRAC). – URL: <https://www.trac.ac.uk/publications/an-assurance-framework-for-trac>.

¹⁷¹ KPMG. Review of the Transparent Approach to Costing, 2012. – URL: <http://www.hefce.ac.uk/pubs/rereports/year/2012/tracreview/>.

Список використаних джерел

1. Bladh, A. (2012). Nordic mergers. A way to strengthen universities in a competitive environment. Leadership and governance in higher education. 4. 1–22.
2. EAU (2018). Public Funding Observatory 2018. – URL: https://eua.eu/downloads/publications/eua%20pfo%202018%20report_14%20march%202019_final.pdf.
3. 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://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf.
4. European university association (2015). Define thematic report: University mergers in Europe. – URL: https://eua.eu/downloads/publications/define%20thematic%20report%20%20university%20mergers%20in%20eu_roppe.pdf.
5. European University Association, University Autonomy in Europe III: Country profiles, 2017. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20country%20profiles.pdf>.
6. 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.
7. HEFCE (2012). Collaborations, alliances and mergers in higher education. Consultation on lessons learned and guidance for institutions. – URL: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20180405123604/http://www.hefce.ac.uk/media/hefce/content/pubs/2012/201221/Collaborations%20alliances%20and%20mergers%20in%20HE.pdf>.
8. Higher Education and Research Act, 2017. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/29/contents/enacted>.
9. Jones K. (2013). Sink or Swim? Tips for surviving politically-led mergers from Wales. Leadership and governance in higher education. 4. 17-41.
10. Kohtamäki, V., & Kautonen, M. (2016). The Financial Autonomy of Universities and the National Innovation Performance in Europe. Retrieved from. – URL: https://www.researchgate.net/publication/281965131_The_Financial_Autonomy_of_Universities_and_the_National_Innovation_Performance_in_Europe/download.
11. KPMG. Review of the Transparent Approach to Costing, 2012. – URL: <http://www.hefce.ac.uk/pubs/rereports/year/2012/tracreview/>.
12. Kyvik, S (2002). The merger of non-university colleges in Norway. Higher Education, Vol. 44, № 1. 53–72. Linnaeus University. – URL: <https://lnu.se/en/>
13. Office for Students, 2018–2019 recurrent teaching grant: technical guidance for higher education institutions, 2018. URL: <https://www.officeforstudents.org.uk/media/7e883209-78b2-4404-b7ea-e7366869dd66/hei-technical-guidance-2018-19.pdf>.
14. Office for Students, Guide to funding 2018-19 How the Office for Students allocates money to higher education providers, 2018. – URL: https://www.officeforstudents.org.uk/media/42d81daf-5c1d-49f6-961b-8b4ab1f27edc/ofs2018_21.pdf.
15. Office for Students, Recurrent and formula capital funding for 2018–2019, 2018. – URL: <https://www.officeforstudents.org.uk/media/50bf30fa-48e6-4663-9d56-d66ebef7a047/ofs-201820.pdf>.
16. Parthenon-EY Education Practice (2016), Strength in Numbers: Strategies for Collaborating in a New Era for Higher Education, Ernst and Young, New York. – URL: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_Strength_in_numbers:_Higher_education_collaboration_report/\\$File/EY-Parthenon_Strength-inNumbers-CollaborationStrategies_Final_singles_082016.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_Strength_in_numbers:_Higher_education_collaboration_report/$File/EY-Parthenon_Strength-inNumbers-CollaborationStrategies_Final_singles_082016.pdf).
17. Transparent Approach to Costing (TRAC). – URL: <https://www.trac.ac.uk/publications/an-assurance-framework-for-trac>.
18. UniversitiesUK, Parliamentary briefing. The undergraduate funding system in England, 2017. – URL: <https://www.universitiesuk.ac.uk/policy-and-analysis/reports/Documents/2017/briefing-undergraduate-funding-england.pdf>.

19. Williams, J. (2017), Collaboration, alliance, and merger among higher education institutions, OECD Education Working Papers, No. 160, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/cf14d4b5-en>.
20. World Bank (2018). World Bank Support to Higher Education in Latvia: Volume 1. System-Level Funding. (2018). – URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29740>.
21. Власова І.В. Злиття / укрупнення університетів за умов розширення економічної автономії. Університети і лідерство. 2018. № 2 (6). – С. 117–133. DOI: <https://doi.org/10.31874/2520-6702-2018-6-2-117-133>
22. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / Нац. акад. пед. наук України ; [редкол.: В. Г. Кремень (голова), В. І. Луговий (заст. голови), А. М. Гуржій (заст. голови), О. Я. Савченко (заст. голови)] ; за заг. ред. В. Г. Кременя. – Київ : Педагогічна думка, 2016. – 448 с.
23. P. Bolton, Higher education funding in England, 2019. – URL: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7973#fullreport>.
24. Шевченко Л. С. Університетська освіта: економічні пріоритети та управління розвитком : монографія / Л. С. Шевченко. – Харків : Право, 2016. – 188 с.

Розділ 3. Аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду
правових регуляторів економічної діяльності університетів
як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки

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

Університети як інституційні одиниці ринкової економіки здійснюють свою економічну діяльність задля прагнення конкурувати за ресурси на глобальному, національному, регіональному ринках послуг у сфері вищої освіти і науки, забезпечуючи при цьому свою конкурентоспроможність за рахунок надання якісних послуг у сфері вищої освіти, виходячи з своїх національних особливостей, інтересів і практик державного управління та нормативно-правового регулювання.

Здійснено аналіз вітчизняних і зарубіжних праць щодо питання фінансової автономії університетів та нормативно-правових регуляторів економічної діяльності університетів як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки. Фінансова автономія університетів розглядається як одна із складових інституційної автономії, а також як складовий елемент системи фінансування вищої освіти. Проаналізовано зарубіжний та вітчизняний досвід нормативно-правових регуляторів економічної діяльності університетів як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки, які на наш погляд, є механізмами та інструментами щодо розширення меж інституційної, економічної, фінансової автономії закладу вищої освіти.

Доведено, що розширення інституційної, економічної, фінансової автономії університету залежить від визначення та вдосконалення механізму державного регулювання в умовах зміни організаційно-правового статусу ЗВО.

Виклад основного матеріалу

Кожна країна світу, на наш погляд, має свої механізми регулювання економічної діяльності закладів вищої освіти (ЗВО), які застосовуються виходячи зі своїх національних особливостей, інтересів і практик державного управління та нормативно-правового регулювання.

Особливим є характер вищої освіти, яка з одного боку має ознаки суспільного блага за своїм значенням для розвитку суспільства, а з іншого – видом економічної діяльності ЗВО (виробництво і надання послуг у сфері вищої освіти). Сукупність економічних відносин з приводу виробництва, надання послуг у сфері вищої освіти формує ринок послуг у сфері вищої освіти, сутнісною особливістю якого виступає необхідність оптимального поєднання ринкових та державних механізмів регулювання економічної діяльності ЗВО України.

Проблема провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду правових регуляторів економічної діяльності університетів як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки залишається малодослідженою і потребує розроблення, особливо у контексті вибору інструментів розширення інституційної, економічної, фінансової автономії ЗВО, визначення та вдосконалення механізму державного регулювання у зазначеній сфері. Саме тому, нами ставилось за мету пошук і порівняння механізмів та інструментів інституційної, економічної, у тому числі фінансової автономії ЗВО у вітчизняних та міжнародних нормативно-правових практиках та межі їх розширення.

Законом України «Про освіту» (п.3 ст. 2) встановлено: «Суб'єкт освітньої діяльності має право самостійно приймати рішення з будь-яких питань у межах своєї автономії, визначеної цим Законом, спеціальними законами та/або установчими документами, зокрема з питань, не врегульованих законодавством»¹⁷². Зазначена норма є ключовою правовою нормою, на наш погляд, яка чітко окреслює межі суб'єктів щодо самостійності у прийнятті рішень із будь-яких питань, у тому числі механізму розширення фінансової автономії ЗВО.

У ст. 6 п. 1 Засадами державної політики у сфері освіти та принципами освітньої діяльності є: «фінансова, академічна, кадрова та організаційна автономія закладів освіти у межах, визначених законом»¹⁷³.

У п. 5 ст. 2 зазначено: «Держава здійснює соціальний захист здобувачів освіти у випадках, визначених законодавством, а також забезпечує рівний доступ до освіти особам із соціально вразливих верств населення»¹⁷⁴.

Зазначені норми у своєму трактуванні містять слово «межі», що встановлюються законодавством для ЗВО як суб'єктів ринкової економіки і є регуляторами їх економічної діяльності, засадами державної політики у сфері вищої освіти та принципами, на яких ґрунтується економічна, освітня, інституційна діяльність ЗВО, яка є механізмом забезпечення конституційного права громадян України на вищу освіту (ст. 53 Конституції України).

Саме ці положення, як вимоги до ЗВО – суб'єктів економічної та освітньої діяльності, на наше переконання, виступають конкретними межами їх автономії: інституційної, економічної, фінансової, академічної, кадрової, організаційної, визначених законом.

Враховуючи викладене, аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду правових регуляторів економічної діяльності університетів як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки, нами здійснено на основі положень неонституціоналізму та нормативно-правових актах, які безпосередньо регулюють економічну діяльність ЗВО.

Діючі нормативно-правові акти, що регулюють сферу вищої освіти та економічну діяльність ЗВО наразі не містять таких визначень і термінів як: «інституційна автономія ЗВО», «економічна автономія ЗВО», «фінансова автономія ЗВО».

У матеріалах досліджень European University Association (EUA)^{175, 176} деякі із зазначених термінів використовуються та вживаються у різних контекстах: «Сприйняття і термінологія інституційної автономії ЗВО сильно відрізняється по всій Європі, і розділення автономії на різні компоненти для того, аби впевнитись, що

¹⁷² Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> п.3 ст. 2

¹⁷³ Про освіту Закон України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19_p.1 ст. 6

¹⁷⁴ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> п. 5 ст. 2

¹⁷⁵ European University Association. – URL: <https://eua.eu/>

¹⁷⁶ Автономія університетів України. Аналіз і план дій 2012-2015. – URL: <http://www.euroosvita.net/prog/data/attach/4519/athena-analysis-and-roadmap-for-ukraine-ukr.pdf>

ми маємо на увазі одне і те ж саме, є складним процесом. Існує величезна кількість літератури на цю тему, що призвела до широкого спектру визначень і понять університетської автономії»¹⁷⁷. На наше переконання, не можна обмежуватись лише фінансовою автономією ЗВО, про що свідчить останнє *Paris Communiqué*¹⁷⁸ 2018 року, в якому увагу акцентовано на інституційну автономію: «...Академічна свобода і добросовісність, інституційна автономія, участь студентів і працівників у врядуванні вищої освіти та громадська відповідальність вищої освіти й за вищу освіту становлять основу ЄПВО»^{179, 180}.

У Звіті «*The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report*»¹⁸¹ («Європейський простір вищої освіти в 2018 : Імплементация Болонського процесу»)¹⁸² викладено наступне визначення автономії ЗВО: «Автономія – ступінь самоврядування, необхідний задля ефективного прийняття рішень закладами вищої освіти щодо їх академічної роботи, управління та пов'язаних з ним заходів, що відповідають системам публічної підзвітності, особливо стосовно фінансування, яке забезпечує держава, та поваги до академічної свободи та прав людини. ... характер інституційної автономії може різнитися залежно від типу закладу...»¹⁸³. Зазначене доводить, що інституційна автономія ЗВО залежить від приватного або публічного права та організаційно-правового статусу власника ЗВО. Зазначене у Звіті визначення автономії ЗВО, на наш погляд, є не повними: «Автономія – це інституційна форма академічної свободи та необхідна передумова гарантування належного виконання функцій, покладених на викладачів та ЗВО» та «інституційна автономія, що охоплює самостійність викладання та наукових досліджень, а також фінансову, організаційну та кадрову автономію, є необхідною умовою, задля забезпечення можливості існування академічної мобільності»¹⁸⁴. Проте вважаємо за необхідне привернути увагу до того, що зазначені визначення сформульовані з посиланнями на Рекомендації UNESCO 1997 року, тобто без урахування положень Системи національних рахунків СНР 2008¹⁸⁵, які на наше переконання є важливим нормативно-правовим регулятором для країн-членів ЄС.

Окремі положення СНР 2008 є універсальними для економічного аналізу, прийняття рішень та розроблення економічної політики ЗВО, правил ведення рахунків ЗВО, які є механізмом регулювання економічної діяльності ЗВО. Вітчизняні ЗВО є інституційними одиницями, що надають послуги у сфері вищої освіти, ведуть фінансовий облік та розробляють власну економічну політику розвитку. Серед концептуальних положень СНР 2008, нами виокремлено п. 2.16, у якому зазначено: «Основні одиниці, ідентифіковані в СНР, є економічними одиницями, які можуть здійснювати повний набір операцій і мають право володіти активами і приймати зобов'язання від власного імені називаються інституційними одиницями. З огляду на те, що вони мають юридичні зобов'язання у зв'язку з їх діяльністю, інституційні одиниці є центрами прийняття рішень із всіх аспектів економічної поведінки. На практиці деякі інституційні одиниці контролюються іншими і, таким

¹⁷⁷ Автономія університетів України. Аналіз і план дій 2012-2015. – URL: <http://www.euroosvita.net/prog/data/attach/4519/athena-analysis-and-roadmap-for-ukraine-ukr.pdf>

¹⁷⁸ 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-communiquenua2018.pdf>

¹⁷⁹ 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-communiquenua2018.pdf C.1>

¹⁸⁰ Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина I): 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 С.82

¹⁸¹ 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://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf.

¹⁸² The European Higher Education Area in 2018 Bologna Process Implementation Report. – URL: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf

¹⁸³ The European Higher Education Area in 2018 Bologna Process Implementation Report. – URL: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf C. 43

¹⁸⁴ Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина I): 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 С. 82

¹⁸⁵ System of National Accounts 2008 (2008 SNA). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>

чином, у цих випадках автономія у прийнятті рішень не є повною і може змінюватися протягом певного часу. Юридично незалежне володіння активами і зобов'язаннями і автономна поведінка не завжди співпадають. У СНР пріоритет зазвичай надається першому аспекту через те, що він забезпечує кращу основу для організації збору і подання статистичних даних, навіть коли його користь у деяких випадках обмежена»¹⁸⁶. Цей пункт доводить, що ЗВО звітують і мають юридичні зобов'язання перед суспільством, державою та власником у зв'язку з їх публічною економічною діяльністю щодо надання послуг у сфері вищої освіти. ЗВО державної і комунальної власності контролюються державою, тобто центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ), які можуть бути юридичним власником та головним розпорядником бюджетних коштів, у підпорядкуванні яких знаходяться ЗВО. На здійснення економічної діяльності державним і комунальним ЗВО на кожний календарний рік держава у Державному бюджеті, який затверджується Законом України, встановлює відповідні обсяги видатків та контролює їх використання. Тобто автономна поведінка ЗВО в прийнятті рішень не є повною, змінюється, не завжди співпадає і залежить від юридичного власника.

Питання розширення економічної (у тому числі фінансової) автономії ЗВО перш за все, на наше переконання, пов'язані з проблемами власності та активами ЗВО як інституційної одиниці, які здійснюють певні види економічної діяльності, що приносить вигоду або низку економічних вигод економічному власнику або ж збитки. ЗВО України виступають як юридичні особи, створені для цілей виробництва певних продуктів (перш за все послуг у сфері вищої освіти), і можуть бути корпораціями або некомерційним організаціями (НКО), які здатні володіти товарами і активами, брати на себе зобов'язання, а також здійснювати економічну діяльність в операціях із іншими інституційними одиницями від власного імені. По-суті, саме у цьому положенні СНР 2008 (п. 2.16)¹⁸⁷ сформульовано визначення економічної (у тому числі фінансової) автономії інституційних одиниць, зокрема ЗВО.

Основним міжнародним документом, який є погодженим на міжнародному рівні стандартом підготовки порівнюваної міжнародної статистики для загального державного сектору, публічного сектору та відповідних підсекторів сумісний з СНР 2008¹⁸⁸ є Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014)¹⁸⁹, прийнятий Міжнародним валютним фондом¹⁹⁰ у 2014 році. Документ GFS 2014 (Керівництво статистики державних фінансів, 2014) для країн, які вступають і мають певні відносини з МВФ, є зобов'язанням щодо подачі статистичної інформації.

GFS 2014 розглядає основні поняття, класифікаційні стандарти та визначення, що відображають економічні принципи, які загально визнані незалежно від обставин, за яких вони застосовуються. Рамка GFS застосовується для всіх типів економіки незалежно від інституційної чи юридичної структури уряду країни, розвиток статистики, системи фінансового обліку уряду, або ступінь державної власності для профільних організацій.

У GFS 2014 освіта (у тому числі й вища) представлена наступним чином¹⁹¹:

709 Education Government expenditure on education includes expenditure on services provided to individual pupils and students and expenditure on services provided on a collective basis. ...¹⁹²

(709 Освіта Державні видатки на освіту включають видатки на послуги, що надаються учням та студентам і видатки на послуги, що надаються на колективній основі).

Розбиття освіти базується на категорії рівнів відповідно до International Standard Classification of Education (ISCED)¹⁹³ та UNESCO¹⁹⁴. У підрозділ також включено військові школи та коледжі, окрім навчання у поліції та наданні освіти за допомогою радіо– або телевізійного мовлення.

¹⁸⁶ System of National Accounts 2008 (2008 SNA). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf> (Гл.2, В Концептуальні елементи СНР, 1. Інституційні одиниці і сектори, п.2.16)

¹⁸⁷ System of National Accounts 2008 (2008 SNA). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf> (Гл.2, В Концептуальні елементи СНР, 1. Інституційні одиниці і сектори, п.2.16)

¹⁸⁸ System of National Accounts 2008 (2008 SNA). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>

¹⁸⁹ Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

¹⁹⁰ МВФ / International Monetary Fund, IMF. – URL: <https://www.imf.org/external/russian/index.htm>

¹⁹¹ Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

¹⁹² Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

¹⁹³ International Standard Classification of Education (ISCED). – URL: <http://uis.unesco.org/en/topic/international-standard-classification-education-isced>

¹⁹⁴ ЮНЕСКО. – URL: <https://en.unesco.org/>

7094 Tertiary education¹⁹⁵

70941 First stage of tertiary education (IS) ... Provision of tertiary education ... level 5...¹⁹⁶

70942 Second stage of tertiary education (IS) ... Provision of tertiary education ... level 6 ...¹⁹⁷

Власний переклад

7094 Вища освіта

70941 Перший рівень вищої освіти (IC) ... Забезпечення вищої освіти на рівні 5 ...

70942 Другий рівень вищої освіти (IC) ... Забезпечення вищої освіти на рівня 6 ...

Документ GFS 2014 посилається на International Standard Classification of Education (ISCED)¹⁹⁸ (Міжнародну стандартну класифікацію освіти) ще 1997 року як основну базову категорію. Нами розглядався варіант 2011 року, відповідно до якого вища освіта охоплює рівні: 4 післясередня невища освіта; вища освіта – рівні 5, 6, 7, 8 де:

рівень 5 – короткий цикл вищої (третичної) освіти;

рівень 6 – бакалаврат або його еквівалент;

рівень 7 – магістратура або її еквівалентні рівні та

рівень 8 – докторантура або її еквівалентні рівні.

Аналіз положень ISCED 2011 та GFS 2014 розглядає класифікаційні стандарти та визначення структури й змісту освітніх програм за рівнями і галузями вищої освіти. Це Рамки, що застосовуються для економік вищої освіти незалежно від інституційної чи юридичної структури уряду країни, ступеню власності ЗВО, які інтегруються на національному та міжнародному рівнях щодо статистики вищої освіти. Норми та статті положень GFS 2014 та ISCED 2011 дають достатньо підстав розглядати їх певними межами інституційної, економічної та фінансової автономії ЗВО.

Слід додати, що Регламентом комісії ЄС № 317/2013 від 8 квітня 2013 р. встановлено¹⁹⁹: «з 1 січня 2014 року положення Міжнародної стандартної класифікації освіти МСКО-2011 та МСКО-О-2013 обов'язкові у повному обсязі та підлягають прямому застосуванню у всіх державах-членах ЄС»²⁰⁰.

International Standard Classification of Education (ISCED 2011)²⁰¹ (Міжнародна стандартна класифікація освіти (МСКО 2011)) та ISCED Fields of Education and Training 2013 (ISCED-F 2013)²⁰² (Міжнародна стандартна класифікація освіти: області (галузі) освіти та професійної підготовки, 2013 (МСКО-О-2013)) в основному повністю відображено у Постанові Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р., № 266 «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти»²⁰³, і на наше переконання, виступають чіткими межами інституційної, економічної та фінансової автономії ЗВО.

Аналізуючи GFS 2014²⁰⁴ главу 2 Institutional Units and Sectors²⁰⁵ пункт 2.36²⁰⁶ знайдено визначення НКО, яке нам дотичне і перекладено наступним чином: «НКО – це юридичні або соціальні утворення, створені з метою виробництва або розповсюдження товарів і послуг, але не можуть бути джерелом доходу чи іншого фінансового прибутку для інституційних одиниць, які їх створюють, контролюють або фінансують. На практиці

¹⁹⁵ Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

¹⁹⁶ Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

¹⁹⁷ Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

¹⁹⁸ International Standard Classification of Education (ISCED). – URL: <http://uis.unesco.org/en/topic/international-standard-classification-education-isced>

¹⁹⁹ 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

²⁰⁰ 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

²⁰¹ International Standard Classification of Education (ISCED). – URL: <http://uis.unesco.org/en/topic/international-standard-classification-education-isced>

²⁰² ISCED Fields of Education and Training 2013 (ISCED-F 2013). – URL: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-fields-of-education-and-training-2013-detailed-field-descriptions-2015-en.pdf>

²⁰³ Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/266-2015-%D0%BF>

²⁰⁴ Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

²⁰⁵ Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf> С. 35

²⁰⁶ Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf> С. 38

їх економічна діяльність генерує або надлишки, або дефіцити, але надлишки не можуть бути використані іншими інституційними одиницями. Статути, засновані ними, складаються таким чином, що інституційні одиниці, які ними контролюють чи керують, не мають права на частку в будь-яких профілях чи інших доходах, які вони отримують»²⁰⁷. Зазначене, на наш погляд, є підтвердженням того, що ЗВО як інституційні одиниці ринкової економіки – це юридичні особи, існування яких визначено законодавством згідно з яким ЗВО відповідають за економічні рішення або дії, які вони здійснюють та підзвітні уряду й суспільству. Автономність державного або комунального ЗВО може бути обмежена іншою інституційною одиницею, наприклад органом державного управління, у власності якого цей заклад знаходиться. Ще одним висновком є те, що ЗВО як інституційна одиниця і юридична особа згідно з GFS 2014 також може бути корпорацією або НКО при зміні організаційно-правового статусу, що значно розширить межі інституційної, економічної та фінансової автономії ЗВО.

Вважаємо, що норми та статті положень GFS 2014 (Керівництва статистики державних фінансів, 2014) дають достатньо підстав розглядати їх певними межами інституційної, економічної та фінансової автономії ЗВО.

Ефективність економічної діяльності ЗВО, на наше переконання, зосереджується на процесі перетворення ресурсів на результати. У цьому сенсі ефективними вважаються такі ЗВО, які виробляють максимальний результат на певному рівні ресурсного забезпечення або виробляють результати на певному рівні, використовуючи мінімальні ресурси. Досягнення ефективності економічної діяльності ЗВО передбачає порівняльний вимір про який зазначається у Звітах: «*University Autonomy in Europe I: Exploratory Study*»²⁰⁸, «*University Autonomy in Europe II. The Scorecard*»²⁰⁹, «*Designing Strategies for Efficient Funding of Universities in Europe, 2015*»²¹⁰, «*University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017*»²¹¹ та інформації на платформі Public Funding Observatory EUA²¹², де автономія університетів розглядається як право самостійно приймати рішення щодо академічних, організаційних, кадрових та економічних питань діяльності ЗВО. Прикладів здійснення економічної діяльності окремо взятого ЗВО, його фінансової автономії, а також посилянь на конкретні нормативно-правові регулятори, які мають її встановлювати і контролювати нами не знайдено. Лише слід додати, що в Європі існує дві основні моделі (системи) публічних витрат на вищу освіту країн-членів ЄПВО²¹³, а саме: «державне фінансування університетів на основі результатів діяльності (performance-based funding)»^{214, 215} та «фінансування досконалості» (excellence funding)²¹⁶, метою якого є сприяння великомасштабним ініціативам, для підтримки яких державне фінансування направляється університетам на конкурсній основі.

Українські ЗВО державної і комунальної форм власності, порівняно із західноєвропейськими, мають низький рівень інституційної, економічної, фінансової автономії, тому що вони не мають права вільно розпоряджатися бюджетними коштами (через кошторисне фінансування), а також не можуть проводити операції з цінними паперами, накопичувати державні кошти, що не використані упродовж бюджетного року. Підтвердженням цього є головний регулятор механізму фінансування та фондування економічної діяльності

²⁰⁷ Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf> С. 38

²⁰⁸ University Autonomy in Europe I: Exploratory Study. – URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf

²⁰⁹ University Autonomy in Europe II. The Scorecard. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20ii%20-%20the%20scorecard.pdf>

²¹⁰ Designing Strategies for Efficient Funding of Universities in Europe, 2015. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/designing%20strategies%20for%20efficient%20funding%20of%20universities%20in%20europe%20efine.pdf>

²¹¹ University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20the%20scorecard%202017.pdf>

²¹² Public Funding Observatory EUA. – URL: <https://eua.eu/101-projects/586-public-funding-observatory.html>

²¹³ EHEA. – URL: <http://www.ehea.info>

²¹⁴ Public Funding Observatory EUA. – URL: <https://eua.eu/search.html?searchword=performance-based%20funding&ordering=newest&searchphrase=all>

²¹⁵ Define thematic report: Performance-based funding of Universities in Europ. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/define%20thematic%20report%20performance-based%20funding%20of%20universities%20in%20europe.pdf>

²¹⁶ Define thematic report: Funding for Excellence. – URL: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/DEFINE_Funding%20for%20Excellence.pdf

державних і комунальних ЗВО в умовах ринкової економіки – Конституція України²¹⁷, а саме положення частини другої статті 95: «Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків»²¹⁸. 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.

Ще одним основним регулятором інституційної, економічної та фінансової автономій державних і комунальних ЗВО є Бюджетний кодекс України²¹⁹, яким визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. У цьому нормативно-правовому акті сформульовані положення, які регулюють відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролювання щодо дотримання бюджетного законодавства.

У підпунктах «В» і «Г», пункті 2 частини першої ст. 90 зазначено: «в) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах вищої освіти комунальної власності ... г) післядипломну освіту (на оплату послуг із підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення)»²²⁰.

Для вітчизняних ЗВО державної і комунальної форми власності питання економічної (у тому числі, фінансової) автономії стоїть особливо гостро через їх функціонування у статусі «бюджетних установ», котрий обмежує їх економічні права щодо розпорядження не лише державними, а й заробленими коштами. Підтвердженням цього є пункт 25 Розділу VI «Контроль за використанням бюджетних коштів щодо власних надходжень державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, здійснюється у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України»²²¹.

ЗВО державної і комунальної форм власності України не мають права вільно розпоряджатися бюджетними коштами (через кошторисне фінансування), а також не можуть проводити операції з цінними паперами, накопичувати державні кошти, що не використані упродовж бюджетного року. Ще раз привертаємо увагу до норм ст. 121 Відповідальність за порушення бюджетного законодавства: «1. Посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законом»²²².

Аналіз *Бюджетного кодексу України*²²³ окремих його статей та Постанов Кабінету Міністрів України на його виконання, а саме: № 1146 від 24.12.2019 р. «Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності»²²⁴, № 228 від 28 лютого 2002 р. «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ»²²⁵, Функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету,

²¹⁷ Конституція України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

²¹⁸ Конституція України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

²¹⁹ Бюджетний кодекс України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

²²⁰ Бюджетний кодекс України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> ст. 90

²²¹ Бюджетний кодекс України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> пункт 25 Розділу VI.

²²² Бюджетний кодекс України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> ст. 121

²²³ Бюджетний кодекс України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

²²⁴ Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності, Постанова Кабінету Міністрів України № 1146 від 24.12.2019 р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1146-2019-%D0%BF>

²²⁵ Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, Постанова Кабінету Міністрів України № 228 від 28 лютого 2002 р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF>

затвердженої наказом Мінфіну від 14.01.2011 р. № 11 ²²⁶, (із змінами від 18 грудня 2019 р., № 545) ²²⁷ дає чітке бачення того, що державні і комунальні ЗВО перебуваючи у статусі «бюджетна установа» чітко дотримуються норм цих нормативно-правових актів у яких фінансова автономія ЗВО тим більше її розширення не передбачено.

Законом України «Про публічні закупівлі» ²²⁸, метою якого «... є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції» ²²⁹ теж містить чітко визначені межі для ЗВО у цій сфері, яких має обов'язково дотримуватися конкретний ЗВО. Особливо важливою нормою для ЗВО у цій сфері є положення, згідно якого «послуги з підготовки фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів (післядипломна освіта) за державним замовленням» ²³⁰ повинні здійснюватися відповідно до норм окремого закону. З незрозумілих причин в Україні до цього часу окремий закон щодо здійснення процедур закупівлі послуг у сфері вищої освіти не прийнято. Є достатньо підстав вважати, що у цьому законі також будуть встановлені конкретні межі автономії для ЗВО у сфері публічних закупівель.

Знову привертаємо увагу до аналізу Закону України «Про освіту»²³¹, де йдеться про автономію закладу, що полягає у наступному: «п.п. 1) 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; ... п.п. 17) освітня діяльність – діяльність суб'єкта освітньої діяльності, спрямована на організацію, забезпечення та реалізацію освітнього процесу у формальній та / або неформальній освіті; ... п.п. 27) суб'єкт освітньої діяльності – фізична або юридична особа (заклад освіти, підприємство, установа, організація), що провадить освітню діяльність;...»²³². Як бачимо знову наявним є слово «межах», а термін «автономія», на наше переконання, розкритий не повністю. Державні і комунальні ЗВО здійснюють свою економічну діяльність у статусі «бюджетна установа». Межі самостійності для цих закладів визначені Бюджетним законодавством України (зокрема, ст. 7, п. 1.1 *Бюджетного кодексу України*). Перебування ЗВО у статусі «бюджетна установа» унеможливує досягнення ними фінансової автономії і є нормативно-правовою неврегульованістю, яку можна подолати, шляхом переходу ЗВО із статусу «бюджетна установа» на статус «одержувача бюджетних коштів» ²³³ (Бюджетний кодекс України ст. 2, п. 38). Найкращим і найбільш ефективним шляхом досягнення економічної самостійності у тому числі й фінансової, на наш погляд, є перехід у статус НКО відповідно до концептуальних засад СНР 2008 ²³⁴.

У п.п. 6) *Закону*²³⁵ зазначено: «заклад освіти – юридична особа публічного чи приватного права, основним видом діяльності якої є освітня діяльність» ²³⁶. Підкреслимо, що цей термін не узгоджується із ст. 53 Конституції України. За Конституцією – є навчальні заклади.

У п.п. 14) «кваліфікація – визнана уповноваженим суб'єктом та засвідчена відповідним документом стандартизована сукупність здобутих особою компетентностей (результатів навчання)»²³⁷, вбачаємо позитив у тому, що кваліфікація є результатом навчання, а не процесом.

²²⁶ Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету, Затверджена наказом Мінфіну від 14.01.2011 р. № 11. – URL: <https://buhgalter.com.ua/dovidnik/byudzhetna-klasifikatsiya/funktsionalna-klasifikatsiya-vidatkiv-ta-kredituvannya-byudzhetu/>

²²⁷ Про затвердження Змін до бюджетної класифікації, наказ Міністерства фінансів України № 545 від 18 грудня 2019 року. – URL: <https://mof.gov.ua/uk/orders-of-the-ministry-of-finance-of-Ukraine-in-2019>

²²⁸ Про публічні закупівлі Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

²²⁹ Про публічні закупівлі Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

²³⁰ Про публічні закупівлі Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> ст.2 п.5

²³¹ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

²³² Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

²³³ Вітренко Ю.М. «Фінансова автономія університетів: чи можлива вона у статусі «бюджетна установа?» / Класичний університет у контексті викликів епохи (Classic University in the Context of Challenges of the Epoch): матеріали українсько-польської міжнародної наукової конференції (м. Київ, 22–23 вересня 2016 року) / [уклад.: А.С. Філіпенко та ін.]. – К.: КНУ ім. Т. Шевченка, 2016. – С. 357–358.

²³⁴ Система национальных счетов, 2008.- Европейская комиссия, Международный валютный фонд, Организация экономического сотрудничества и развития, Организация объединенных наций, Всемирный банк, Нью-Йорк, 2009. – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008russian.pdf>

²³⁵ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

²³⁶ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

²³⁷ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

У п.п. 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»²³⁸, ще раз наголошується на необхідності результатів навчання як і в попередньому п.п. 18. Вважаємо позитивним те, що наголошується на вимірюванні та оцінюванні результатів навчання, а це значить що особи можуть претендувати після завершення освітньої діяльності на зазначені у цій програмі компетентності та стандарти.

У ст. 4 п. 1 Держава забезпечує: абзац 1 «безоплатність...вищої освіти відповідно до стандартів освіти...»²³⁹, а також п. 2 абзац 3 «для здобувачів вищої освіти – у закладах освіти за рахунок фінансування з державного та/або місцевого бюджетів у порядку, встановленому законодавством»²⁴⁰, тобто ці положення мають відповідати ст. 53 Конституції²⁴¹ та Рішенню КСУ²⁴². На наш погляд статтю 4 цього Закону²⁴³ необхідно було б викласти як у Рішенні КСУ, а саме: «безоплатність вищої освіти означає, що громадянин має право здобути її відповідно до стандартів вищої освіти без внесення плати в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі (частина четверта статі 53 Конституції України в межах обсягу підготовки фахівців для загальноосвітніх потреб (державного замовлення)»²⁴⁴.

У ст. 6 Засади державної політики у сфері освіти та принципи освітньої діяльності п. 1. «...принципами освітньої діяльності є: ...верховенство права; ...інтеграція з ринком праці; ... фінансова, академічна, кадрова та організаційна автономія закладів освіти у межах, визначених законом; ...доступність для кожного громадянина всіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою...»²⁴⁵, у спеціальному Законі України «Про вищу освіту»²⁴⁶ наразі перелічені категорії такі як «...фінансова, академічна, кадрова та організаційна автономія закладів освіти у межах, визначених законом...»²⁴⁷ відсутні.

У ст. 17. Вища освіта, на наш погляд, можна було б більше дати розширеної інформації щодо економічних відносин у сфері вищої освіти України, але сподіваємося, що це має місце у спеціальному законі.

У розділі III 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»²⁴⁸, у цьому випадку потребує уточнення і редакції термін «корпоративний», адже за СНР 2008²⁴⁹ термін «корпорація» використовується у більш широкому баченні, аніж суто юридичному. Всі інституційні 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», маєтись на увазі більш широкий зміст і обсяг у порівнянні з вузьким юридичним визначенням, якщо тільки не прописане інше в документі. Це ж стосується і

²³⁸ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

²³⁹ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

²⁴⁰ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

²⁴¹ Конституція України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> ст.53

²⁴² 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>

²⁴³ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

²⁴⁴ 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>

²⁴⁵ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

²⁴⁶ Про вищу освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

²⁴⁷ Про вищу освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

²⁴⁸ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> ст. 22

²⁴⁹ System of National Accounts 2008 (2008 SNA). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>

спеціального закону, де необхідно чітко розвести поняття щодо корпоративних ЗВО та їх законодавче регулювання.

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»²⁵⁰. Проте у цьому Законі конкретного визначення терміну «фінансова автономія закладу освіти» (зокрема й ЗВО) та обсяг зазначеної автономії не сформульовано.

Проте у ст. 25 Права і обов'язки засновника закладу освіти²⁵¹ міститься норма, згідно з якою саме засновник ЗВО «...затверджує кошторис та приймає фінансовий звіт закладу освіти у випадках та порядку, визначених законодавством; здійснює контроль за фінансово-господарською діяльністю закладу освіти...»²⁵².

З урахуванням розглянутих вище положень Бюджетного кодексу України вважаємо, що норма п. 3 цієї ж статті 25: «Засновник або уповноважена ним особа не має права втручатися в діяльність закладу освіти, що здійснюється ним у межах його автономних прав, ...»²⁵³ дає достатньо підстав розглядати як декларативну в частині фінансової автономії ЗВО. Інших положень та норм щодо фінансової автономії ЗВО у цьому Законі нам знайти не вдалося.

У Розділі X Фінансово-економічні відносини у сфері освіти ст. 78. Фінансування системи освіти п. 1) «Держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7 відсотків валового внутрішнього продукту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством»²⁵⁴, положення суперечить статті 95 Конституції України де сказано: «...Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків...»²⁵⁵. Пропозицією є введення положення про необхідність приведення значень індикаторів розвитку освіти України до значень відповідних індикаторів ЄС. Це положення стане обов'язковим до виконання органами державного управління економічного сектору, як і положення про розміри видатків державного регіонального або місцевих бюджетів на оплату послуг освіти. Крім того, це положення замінить діючу норму щодо забезпечення державою бюджетних асигнувань на освіту у розмірі не меншому 7 % ВВП (у старому Законі було 10 % національного доходу термін «національний дохід» у сучасній економічній практиці не використовується у тому розумінні, яке панувало в ті роки, наразі вживаються терміни «валовий внутрішній продукт», «валовий національний продукт»). Слід додати, що за часів СРСР і до нашого часу, за даними Державної статистичної служби України²⁵⁶, цього показника жодного разу досягнуто не було, а з точки зору економістів-експертів, ця норма є хибною.

У п. 8 цього ж X розділу²⁵⁷ норма є підтвердженням що фінансування вищої і післядипломної освіти здійснюється на утримання ЗВО, і не має на меті регулювати ніякі економічні відносини.

У ст. 79 Фінансово-господарська діяльність закладів освіти та установ, організацій, підприємств системи освіти п. 2) «Фінансування освітньої діяльності з державного бюджету може здійснюватися шляхом надання освітніх субвенцій, які відповідно до Бюджетного кодексу України²⁵⁸ та закону про Державний бюджет України на відповідний рік...»²⁵⁹, а це те саме «утримання». Та й ще п. 5) про додаткові освітні послуги, за які начебто передбачено розмір і умови оплати...²⁶⁰, який не відповідає чіткому регламенту і переліку, що саме маємо враховувати при додаткових освітніх послугах.

Розділ X²⁶¹, на наше переконання, не відповідає засадам ринкової економіки, так само як і розділ XII спеціального Закону України «Про вищу освіту»²⁶².

²⁵⁰ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> ст. 23

²⁵¹ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> ст. 25

²⁵² Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> ст. 25

²⁵³ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> ст. 25

²⁵⁴ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

²⁵⁵ Конституція України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> ст.95

²⁵⁶ Державна статистична служба України. – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/oper_new.html

²⁵⁷ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> Розділ X.

²⁵⁸ Бюджетний кодекс України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

²⁵⁹ Про Державний бюджет України на 2019 рік. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>

²⁶⁰ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

²⁶¹ Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> Розділ X

²⁶² Про вищу освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

У Законі України «Про вищу освіту»²⁶³ термін «фінансова автономія» та його визначення наразі відсутні. Так, у розділі VI Заклади вищої освіти²⁶⁴ положення, які б певним чином регулювали питання фінансової автономії ЗВО теж відсутні. У ст. 32 Принципи діяльності, основні права та обов'язки закладу вищої освіти, викладено ряд декларативних, на наш погляд, норм, згідно з якими «Заклади вищої освіти мають рівні права, що становлять зміст їх автономії та самоврядування, у тому числі мають право²⁶⁵: ... 5) формувати та затверджувати власний штатний розпис відповідно до законодавства. При зменшенні чисельності осіб, які навчаються за кожною освітньою програмою, у межах 20 відсотків чисельності, визначеної на початок навчання за цією програмою, штатна чисельність науково-педагогічних працівників не скорочується; ... 22) провадити фінансово-господарську та іншу діяльність відповідно до законодавства та статуту закладу вищої освіти; 23) розпоряджатися власними надходженнями (для закладів вищої освіти державної і комунальної форми власності), зокрема від надання платних послуг...»²⁶⁶.

У ст. 71 Фінансування закладів вищої освіти²⁶⁷ положення щодо фінансової автономії ЗВО наразі відсутні.

Вважаємо, що правовою основою розширення інституційної, економічної, фінансової автономії ЗВО може стати внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо визначення і зміни їх статусу на некомерційну організацію НКО.

²⁶³ Про вищу освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

²⁶⁴ Про вищу освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> Розділ VI

²⁶⁵ Про вищу освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> Розділ VI, ст. 32

²⁶⁶ Про вищу освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> Розділ VI ст. 32

²⁶⁷ Про вищу освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> Розділ VI ст.71.

Висновки і рекомендації

У діючих нормативно-правових актах (національного та міжнародного рівня), які регулюють сферу вищої освіти наразі відсутні визначення термінів «інституційна автономія ЗВО», «економічна автономія ЗВО», «фінансова автономія ЗВО», натомість у матеріалах досліджень European University Association^{268, 269} вони вживаються у різних контекстах: «Сприйняття і термінологія інституційної автономії ЗВО сильно відрізняється по всій Європі, і розділення автономії на різні компоненти для того, аби впевнитись, що ми маємо на увазі одне і те ж саме, є складним процесом. Існує величезна кількість літератури на цю тему, що призвела до широкого спектру визначень і понять університетської автономії»²⁷⁰. На наше переконання, не можна обмежуватись лише фінансовою автономією ЗВО, про що свідчить останнє Paris Communiqué²⁷¹ (Паризьке Комюніке Міністрів вищої освіти 25.05 2018 року), в якому увагу акцентовано на інституційну автономію: «... Академічна свобода і добросовісність, інституційна автономія, участь студентів і працівників у врядуванні вищої освіти та громадська відповідальність вищої освіти й за вищу освіту становлять основу ЄПВО»²⁷².

Серед концептуальних положень СНР 2008, нами виокремлено п. 2.16 у якому зазначено: «Основні одиниці, ідентифіковані в СНР, є економічними одиницями, які можуть здійснювати повний набір операцій і мають право володіти активами і приймати зобов'язання від власного імені називаються інституційними одиницями. З огляду на те, що вони мають юридичні зобов'язання у зв'язку з їх діяльністю, інституційні одиниці є центрами прийняття рішень із всіх аспектів економічної поведінки. На практиці деякі інституційні одиниці контролюються іншими і, таким чином, у цих випадках автономія в прийнятті рішень не є повною і може змінюватися протягом певного часу. Юридично незалежне володіння активами і зобов'язаннями і автономна поведінка не завжди співпадають. У СНР пріоритет зазвичай надається першому аспекту через те, що він забезпечує кращу основу для організації збору і подання статистичних даних, навіть коли його користь у деяких випадках обмежена»²⁷³. Це доводить, що ЗВО звітують і мають юридичні зобов'язання перед суспільством, державою та власником у зв'язку з їх публічною економічною діяльністю щодо надання послуг у сфері вищої освіти.

ЗВО державної і комунальної власності контролюються державою, тобто центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ), які можуть бути юридичним власником та головним розпорядником бюджетних коштів у підпорядкуванні яких знаходяться ЗВО. На здійснення економічної діяльності державним і комунальним ЗВО на кожний календарний рік держава у Державному бюджеті, який затверджується Законом України, встановлює відповідні обсяги видатків та контролює їх використання. Тобто автономна поведінка ЗВО в прийнятті рішень є не повною, змінюється не завжди співпадає і залежить від юридичного власника.

ЗВО України виступають як юридичні особи, створені для цілей виробництва певних продуктів (перш за все послуг у сфері вищої освіти), і можуть бути корпораціями або некомерційними організаціями (НКО), які здатні володіти товарами і активами, брати на себе зобов'язання, а також здійснювати економічну діяльність в операціях із іншими інституційними одиницями від власного імені.

Норми та статті положень Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014)²⁷⁴, International Standard Classification of Education (ISCED 2011)²⁷⁵ (МСКО 2011) та ISCED Fields of Education and Training classification

²⁶⁸ European University Association . – URL: <https://eua.eu/>

²⁶⁹ Автономія університетів України. Аналіз і план дій 2012-2015. – URL: <http://www.euroosvita.net/prog/data/attach/4519/athena-analysis-and-roadmap-for-ukraine-ukr.pdf>

²⁷⁰ Автономія університетів України. Аналіз і план дій 2012-2015. – URL: <http://www.euroosvita.net/prog/data/attach/4519/athena-analysis-and-roadmap-for-ukraine-ukr.pdf>

²⁷¹ 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>

²⁷² 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>

²⁷³ System of National Accounts 2008 (2008 SNA). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf> (Гл.2, В Концептуальні елементи СНР, 1. Інституційні одиниці і сектори, п.2.16)

²⁷⁴ Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

²⁷⁵ International Standard Classification of Education (ISCED). – URL: <http://uis.unesco.org/en/topic/international-standard-classification-education-isced>

(ISCED-F 2013)^{276, 277} (МСКО-О-2013) дають достатньо підстав розглядати їх певними межами інституційної, економічної, фінансової автономії ЗВО.

У GFS 2014, SNA 2008, ISCED 2011 та ISCED-F 2013 відсутнє визначення термінів «економічна автономія ЗВО» та «фінансова автономія ЗВО».

У GFS 2014, главі 2 Institutional Units and Sectors²⁷⁸ пункті 2.36 є визначення НКО, яке нам дотичне²⁷⁹: «НКО – це юридичні або соціальні утворення, створені з метою виробництва або розповсюдження товарів і послуг, але не можуть бути джерелом доходу чи іншого фінансового прибутку для інституційних одиниць, які їх створюють, контролюють або фінансують. На практиці їх економічна діяльність генерує або надлишки, або дефіцити, але надлишки не можуть бути використані іншими інституційними одиницями. Статуті, засновані ними, складаються таким чином, що інституційні одиниці, які ними контролюють чи керують, не мають права на частку в будь-яких профілях чи інших доходах, які вони отримують». Зазначене, на наш погляд, є підтвердженням того, що ЗВО як інституційні одиниці ринкової економіки – це юридичні особи, існування яких визначено законодавством згідно з яким ЗВО відповідають за економічні рішення або дії, які вони здійснюють та підзвітні уряду й суспільству. Автономність державного або комунального українського ЗВО може бути обмежена іншою інституційною одиницею, наприклад органом державного управління у власності якого цей заклад знаходиться. Ще одним висновком є те, що вітчизняний ЗВО як інституційна одиниця і юридична особа згідно з GFS 2014 також може бути корпорацією або НКО при зміні організаційно-правового статусу, що значно розширить межі інституційної, економічної та фінансової автономії ЗВО.

Українські ЗВО державної і комунальної форм власності у статусі «бюджетна установа», порівняно із західноєвропейськими, мають низький рівень інституційної, економічної, фінансової автономії, тому що вони не мають права вільно розпоряджатися бюджетними коштами (через кошторисне фінансування), а також не можуть проводити операції з цінними паперами, накопичувати державні кошти, які не використані упродовж бюджетного року тому що головним регулятором є Конституція України (ст. 95), а основним нормативом підзвітності – бюджетне законодавство України, зокрема, Бюджетний кодекс України.

Межі фінансової автономії державних і комунальних ЗВО України обумовлюються статусом «бюджетна установа», який передбачає безумовне виконання положень ст. 95 Конституції України, Бюджетного кодексу України, Постанов Кабінету Міністрів України а саме: № 1146 від 24.12.2019 р. «Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності», № 228 від 28 лютого 2002 р. «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ», Функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету, затвердженої наказом Мінфіну від 14.01.2011 р. № 11 (із змінами від 18 грудня 2019 р., № 545). У зазначених нормативно-правових актах, які регулюють сферу вищої освіти відсутні визначення інституційної, економічної, фінансової автономії ЗВО.

Конституція України (ст. 95), Бюджетний кодекс України, Закон України «Про публічні закупівлі», Закон України «Про освіту», Закон України «Про вищу освіту», дають достатньо підстав розглядати їх межами інституційної, економічної та фінансової автономії ЗВО. Правовою основою розширення меж інституційної, економічної, фінансової автономії ЗВО, на наше переконання, можливе лише за умови зміни їх організаційно-правового статусу ЗВО.

²⁷⁶ ISCED Fields of Education and Training 2013 (ISCED-F 2013). – URL: <https://eqe.ge/res/docs/228085e.pdf>

²⁷⁷ International Standard Classification of Education : Fields of education and training 2013 (ISCED-F 2013). – URL: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-fields-of-education-and-training-2013-detailed-field-descriptions-2015-en.pdf>

²⁷⁸ Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf> С. 35

²⁷⁹ Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf> С. 38

Список використаних джерел

1. Define thematic report: Funding for Excellence. – URL: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/DEFINE_Funding%20for%20Excellence.pdf
2. Define thematic report: Performance-based funding of Universities in Europ. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/define%20thematic%20report%20performance-based%20funding%20of%20universities%20in%20europe.pdf>
3. Designing Strategies for Efficient Funding of Universities in Europe, 2015. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/designing%20strategies%20for%20efficient%20funding%20of%20universities%20in%20europe%20define.pdf>
4. EHEA. – URL: <http://www.ehea.info>
5. 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://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf
6. European University Association . – URL: <https://eua.eu/>
7. Government finance statistics manual 2014 (GFS 2014). – URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>
8. International Standard Classification of Education (ISCED). – URL: <http://uis.unesco.org/en/topic/international-standard-classification-education-isced>
9. ISCED Fields of Education and Training 2013 (ISCED-F 2013). – URL: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-fields-of-education-and-training-2013-detailed-field-descriptions-2015-en.pdf>
10. ISCED Fields of Education and Training 2013 (ISCED-F 2013). – URL: <https://eqe.ge/res/docs/228085e.pdf>
11. 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>
12. Public Funding Observatory EUA . – URL: <https://eua.eu/101-projects/586-public-funding-observatory.html>
13. Public Funding Observatory EUA. – URL: <https://eua.eu/search.html?searchword=performance-based%20funding&ordering=newest&searchphrase=all>
14. System of National Accounts 2008 (2008 SNA). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>
15. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study. – URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf
16. University Autonomy in Europe II. The Scorecard. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20ii%20-%20the%20scorecard.pdf>
17. University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20the%20scorecard%20017.pdf>
18. Автономія університетів України. Аналіз і план дій 2012-2015. – URL: <http://www.euroosvita.net/prog/data/attach/4519/athena-analysis-and-roadmap-for-ukraine-ukr.pdf>
19. Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина I): 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
20. Бюджетний кодекс України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
21. Вітренко Ю.М. «Фінансова автономія університетів: чи можлива вона у статусі «бюджетна установа?» / Класичний університет у контексті викликів епохи (Classic University in the Context of Challenges of

- the Epoch): матеріали українсько-польської міжнародної наукової конференції (м. Київ, 22–23 вересня 2016 року) / [уклад.: А.С. Філіпенко та ін.]. – К.: КНУ ім. Т. Шевченка, 2016. – С. 357–358.
22. Ворона В.О. «Визначення організаційно-правового статусу ВНЗ відповідно до СНР 2008» Освіта і наука в умовах глобальних трансформацій: збірник матеріалів Всеукраїнської наукової конференції. Частина I. Наук. ред. О.Ю. Висоцький. – Дніпро: СПД «Охотнік», 2017. – С. 17–21. – URL: <http://www.twirpx.com/file/2386795/>
23. Ворона В.О. «Законодавче регулювання економічного забезпечення права на вищу освіту в Україні»: Законодавче забезпечення розвитку реального сектору економіки. Інститут законодавства Верховної Ради України. Вид-во «Людмила», Київ. 2019. Випуск 4. С. 43–63.
24. Ворона В.О. «Правовий статус закладу вищої освіти в умовах ринкової економіки» Економіка: теорія та практика. Науково-практичний журнал Київського інституту банківської справи. – 2017. – № 2 (10). – С.69–75 http://www.kibs.kiev.ua/images/documents/ 2_10_2017_4%201.pdf
25. 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
26. International Standard Classification of Education : Fields of education and training 2013 (ISCED-F 2013). – URL: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-fields-of-education-and-training-2013-detailed-field-descriptions-2015-en.pdf>
27. Конституція України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
28. МВФ / International Monetary Fund, IMF. – URL: <https://www.imf.org/external/russian/index.htm>
29. Про вищу освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
30. Про Державний бюджет України на 2019 рік. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>
31. Про затвердження Змін до бюджетної класифікації, наказ Міністерства фінансів України № 545 від 18 грудня 2019 року. – URL: <https://mof.gov.ua/uk/orders-of-the-ministry-of-finance-of-Ukraine-in-2019>
32. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/266-2015-%D0%BF>
33. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, Постанова Кабінету Міністрів України № 228 від 28 лютого 2002 р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF>
34. Про освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
35. Про публічні закупівлі Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
36. Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності, Постанова Кабінету Міністрів України № 1146 від 24.12.2019 р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1146-2019-%D0%BF>
37. 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
38. 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>
39. Система национальных счетов, 2008.- Европейская комиссия, Международный валютный фонд, Организация экономического сотрудничества и развития, Организация объединенных наций, Всемирный банк, Нью-Йорк, 2009. – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008russian.pdf>
40. Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету, Затверджена наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11. – URL: <https://buhgalter.com.ua/dovidnik/byudzhetna-klasifikatsiya/funktsionalna-klasifikatsiya-vidatkiv-ta-kredituvannya-byudzhetu/>

Розділ 4. Аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду механізмів та інструментів розширення фінансової автономії закладів вищої освіти

*Ігор Жилияєв,
доктор економічних наук,
старший науковий співробітник,
Заслужений працівник освіти України,
завідувач відділу економіки вищої освіти,
Інститут вищої освіти НАПН України
<https://orcid.org/0000-0001-7118-0254>*

Анотація

На основі аналізу нормативно-правових актів та узагальнення зарубіжного та вітчизняного досвіду протестована гіпотеза, що інституційна автономія університету є системною характеристикою внутрішнього та зовнішнього управління закладами вищої освіти (ЗВО). Складовими пропонованої концепції є представлення ЗВО як інституційної одиниці, яка по-перше, здійснює економічну діяльність²⁸⁰; по-друге, одиниці (економічного агента), який конкуруючи за ресурси на певних глобальних, національному та регіональних ринках, має забезпечувати свою конкурентоспроможність на цих ринках; втретє, забезпечує своє існування та розвиток за рахунок постачання відповідної продукції (товарів та послуг, зокрема – послуг у сфері вищої освіти). Зазначене дозволяє системно розглядати всі різновиди, механізми та інструменти університетського управління (та університетської автономії) з позицій, пов'язаних із наявністю ресурсного (зокрема – фінансового) забезпечення; економічних позицій ефективності, зокрема застосування розрахунків «затрати – результати».

Також протестована гіпотеза посилення на сучасному етапі зовнішнього регуляторного впливу на автономність ЗВО. Економічна діяльність з надання послуг у сфері вищої освіти²⁸¹ (нова модель економічної діяльності у сфері вищої освіти Ю. Вітренка.), а також другорядного (у першу чергу – за кодом СКП «72. Послуги з наукових досліджень і розробок») та додаткових видів економічної діяльності ЗВО як цілісних інституційних одиниць стає фокусом (ключовим об'єктом) сучасної української державної регуляторної політики у сфері вищої освіти (зовнішнього управління). Сучасний етап державного регулювання у сфері вищої освіти характеризується посиленням регуляторного впливу на поточну та перспективну діяльність ЗВО. Директивно запроваджуються нові регуляторні механізми та інструменти, які часто конструюються без урахування аналізу та оцінки регуляторного впливу на ЗВО. Відзначаючи, що ці регуляторні інструменти запроваджуються фрагментарно, без урахування їх взаємодії з точки зору системного впливу, рекомендовано сформувати єдину концепцію реформування української державної регуляторної політики у сфері вищої освіти.

Запропонований підхід до класифікації механізмів та інструментів, що регулюють економічну діяльність у сфері вищої освіти, проведений аналіз генези деяких інструментів.

²⁸⁰ Зазначене розвиває концепцію управління університетом як специфічною корпорацією, яку ілюструє наступне зауваження провідних маркетологів: «Пряме порівняння понять «університет» та «економічна діяльність» кілька десятиліть тому могло б викликати ефект шоку. Навчальні заклади надавали студентам освіту, оплачували працю викладачів і фінансували інші витрати, пов'язані з діяльністю університетів, спираючись на гроші, які ті сплачували за навчання, а також на пожертви. Метою вищих навчальних закладів була передача знань і вмінь, які покращили б життя та розширили можливості щодо працевлаштування їхніх випускників. Метою бізнесу, навпаки, було отримання прибутку у вузькому фінансовому розумінні. Освіта та бізнес вважалися двома віддаленими «світами», що мали між собою або дуже мало спільного, або ж взагалі нічого.». Див.: Котлер Ф., Фокс К. Стратегічний маркетинг для навчальних закладів. К.: УАМ, вид. Хімджест. 2011. с. 4.

²⁸¹ «85.42 Послуги у сфері вищої освіти». Див.: Статистична класифікація продукції (СКП) : наказ Держкомстату від 07.10.2011 № 254

Вступ

Реформи в сфері освіти відбуваються протягом останніх десятиліть як у розвинених країнах, так й у країнах, що розвиваються. На межі ХХ та ХХІ століть у зв'язку із значними кількісними та якісними змінами у системах вищої освіти всіх рівнів актуалізувались питання, що пов'язані із встановленням закономірностей з подальшим опрацюванням конкретики стратегічного бачення проведення реформ у цій сфері. Особливого значення це питання набуло із спробами розглянути саму систему освіти та її окремі інституційні одиниці – у першу чергу заклади освіти (для завдань цього дослідження – заклади вищої освіти) з економічних позицій, тобто позицій із проведення економічної діяльності у сфері вищої освіти. При цьому до особливостей сучасного етапу розвитку системи освіти, забезпечення економічної результативності та ефективності відповідних заходів реформ, є визнання того, що сучасна економіка України визнана ринковою.

Завдання дослідження інституційної автономії (зокрема – економічної / фінансової) університету є достатньо складними, оскільки мають не тільки теоретичне, а й суто практичне значення. Окрім певних загальних закономірностей, пов'язаних із формуванням та застосуванням концепції автономії (самоврядності) ЗВО, які мають суттєві відмінності в національному та регіональному контекстах, кожний університет здійснює свою основну економічну діяльність у сфері освіти та інші другорядні та допоміжні види економічної діяльності, перш за все, реалізуючи індивідуальну політику власної конкурентоспроможності.

На складність та залежність інституційної автономії ЗВО від зовнішніх факторів звертає увагу ректор Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна *В. Бакіров*: «Університетська автономія не є об'єктивно заданим, готовим універсальним форматом, який треба очистити від нашарувань, неточностей, максимально прояснити його зміст, параметри і вимоги та закріпити все це законодавчо. Справа набагато складніша, оскільки в кожному конкретному випадку, в ту чи іншу епоху, на тій чи іншій території характер і рівень, повнота університетської автономії завжди є результатом боротьби, змагання університетів і влади, підсумком переговорів політиків і інтелектуалів, державних структур і академічних кіл... Для запровадження університетської автономії треба сформувати її розгорнутий і цілісний образ у свідомості фахівців та громадських кіл, визначити, що конкретно від неї можна, а що не можна очікувати, досягнути певного концептуального консенсусу, тобто сформувати те, що можна назвати відповідним соціальним конструктом»²⁸³.

На гнучкість та адаптивність ЗВО до сучасних вимог щодо власної конкурентоспроможності звертають увагу відомі вчені – маркетологи *Ф. Котлер* та *К. Фокс*: «У цьому турбулентному середовищі деякі навчальні заклади добре зустріли нові виклики, переважно у застосуванні стратегічного, орієнтованого на ринок погляду на ринок освіти, що змінюється. Ці навчальні заклади реалізували кардинально нові політики та адаптували новий інструментарій (у деяких випадках запозичений зі сфери бізнесу) для підвищення своєї ефективності. Вони приділяли увагу тотальному менеджменту якості, задоволеності споживачів та організаційної реконструкції та реінжинірингу, намагаючись трансформувати свої навчальні заклади для підвищення ефективності їх роботи»²⁸⁴.

Питання університетської автономії визнано в сучасній державній економічній політиці України настільки важливими, що їх включено до завдань законів України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»: «вжити заходів щодо забезпечення автономізації закладів вищої освіти» (абзац третій частини 7 прикінцевих положень)²⁸⁵.

²⁸² Ансофф І. Стратегическое управление. М. Экономика. 1989. 358 с.

²⁸³ Віль С. Бакіров. Незалежність від держави. Університетська автономія: її друзі та вороги. К.: Таксон. 2008. с.34.

²⁸⁴ Котлер Ф., Фокс К. Стратегічний маркетинг для навчальних закладів. К.: вид. Хімджест. 2011. с. ІХ.

²⁸⁵ Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23.11.2018 № 2629-VIII. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>

Актуальність

У сучасних умовах проблема формування реального механізму університетської автономії (УА), зокрема – фінансової, актуалізується. Зазначене пов'язано зокрема з тим, що:

- по-перше, сучасна реформа національної системи вищої освіти України (НСВОУ), яка працює в умовах передбаченого пунктом 5 частини першої статті 85 Конституції України реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі, націленого на забезпечення повної зайнятості та соціального прогресу, сприяння науково-технічному прогресу²⁸⁶ потребує розроблення нової моделі економічної діяльності університетів.

По-друге, громадянам у сучасних нестабільних економічних, фінансових і соціальних умовах, пов'язаних із поглибленням ринкових відносин у публічній сфері, доводиться брати на себе все більшу відповідальність за власне майбутнє благополуччя і захищеність, зокрема це стосується фінансуванні освіти. Ситуація погіршується через тривалу нестабільність національного ринку праці та проведенням нових соціально-економічних реформ, що призводить до того, що людина має планувати як ближнє, так й віддалене майбутнє, передбачаючи ризики несподіваної зміни життєвих обставин (включаючи зниження доходів або втрату їх певних джерел). Зміни, що відбуваються, призводять до підвищення важливості фінансових рішень та поведінки ЗВО та громадян на мікро- і макроекономічному рівнях.

Зміни концепцій публічного управління в соціально-значущих сферах – освіти, охорони здоров'я, культури тощо, а також акселерація запровадження ринкових відносин у системі вищої освіти України (у т.ч. у зв'язку із участю вітчизняних університетів у глобальному ринку вищої освіти) впливає на:

I. Провайдерів послуг вищої освіти²⁸⁷, обмежуючи їх економічну діяльність через:

1) акселерацію реформ сфери вищої освіти (зокрема – структури та змісту вищої освіти тощо);

2) скорочення попиту та підвищення конкуренції (демографічна криза, ринок праці та трудова міграція тощо);

3) загальні зміни національного соціально-економічного середовища, ускладненого певними формальними обставинами останніх років;

4) форсування спроб зміни моделі взаємодії з юридичним та економічним власниками ЗВО державної та комунальної форм власності, зокрема – введенням нових інструментів управління, пов'язаних із бюджетним фінансуванням;

5) появою нових регуляторів та введенням нових державних регуляторних норм, зокрема – тендерних процедур та умов надання послуг у сфері вищої освіти (стандарти, ціни, контроль якості тощо) тощо.

II. Здобувачів формальної та неформальної вищої освіти (споживачів), пов'язаних із впровадженням нових механізмів фінансування, зокрема з:

1) появою нових фінансових інструментів – кредитів на навчання, ваучерів (друга освіта для безробітних), ендаументу, залученням коштів бізнесу: дуальної освіти та державно-приватного партнерства в освіті тощо;

2) «інфляцією» послуг у сфері вищої освіти та збільшенням витрат на супутні освітні та соціально-побутові послуги у сфері вищої освіти в умовах зміни структури доходів та витрат домогосподарств;

3) «просуванням» інструментарію компенсацій із зобов'язань здобувача вищої освіти по невиконанню договору послуг у сфері вищої освіти (військова вища освіта, виконання тристороннього контракту, продовження отримання послуги у сфері вищої освіти через поновлення навчання тощо);

4) новаціями з невизначеними механізмами здобуття освіти з мало прогнозованими витратами – дуальна освіта, дослідницькі університети, доктор філософії, академічна мобільність, реалізація концепції «навчальні дисципліни за вибором студента», цифровізація освіти (зокрема – введення масових відкритих освітніх курсів) тощо.

²⁸⁶ Частина 3 статті 1-3 Конституції ЄС визначає: «Діяльність Союзу спрямована на сталий розвиток Європи, заснований на збалансованому економічному зростанні і ціновій стабільності, високо конкурентній соціально-орієнтованій ринковій економіці, націленій на забезпечення повної зайнятості та соціального прогресу, високому рівні захисту і поліпшення якості навколишнього середовища, сприянні науково-технічному прогресу».

²⁸⁷ Провайдери послуг освіти (Providers (EP) – суб'єкти, що одержують кошти в обмін на результати діяльності або за здійснення діяльності, що враховуються в рамках допоміжних рахунків освіти. Див.: Методологічні положення щодо складання допоміжних (сателітних) рахунків освіти в Україні : наказ Державного комітету статистики України від 15.02.2010 № 57.

III. Засновників інституційних одиниць, зокрема – ЗВО.

IV. Регуляторні органи – органи державної влади. При цьому у значному ступені на діяльність у сфері вищої освіти впливають міжнародні регулятори.

V. Сателітних інституційних одиниць, яким органи державної влади передають на аутсорсінг деякі функції та повноваження із регулювання системи вищої освіти.

VI. Постачальників товарів та послуг для обслуговування потреб ринку у сфері вищої освіти.

VII. Споживачів кінцевої продукції (товарів та послуг) у сфері вищої освіти на відповідних внутрішніх та зовнішніх ринках (за всім спектром основного та другорядних / допоміжних видів економічної діяльності інституційних одиниць).

Завдання та цілі дослідження вимагають формування базових постулатів²⁸⁸, визначення основних методів відповідних наукових програм (табл. 1).

Таблиця 1

Базові постулати дослідження

<p>1. <i>Інституційна автономія університету</i> (надалі будемо вважати, що терміни «автономія інституційної одиниці» та «інституційна автономія» тотожні) – це концептуальне визначення певного стану системи управління (структури та діяльності) ЗВО як інституційної одиниці (або економічного агента, суб'єкту господарювання)²⁸⁹. Зазначене вимагає застосування методів досліджень систем управління (корпоративного управління, теорії фірми, менеджменту).</p>
<p>2. <i>Цільова спрямованість</i>. Безперечно, кожна інституційна одиниця створюється заради виконання як загальних, так і конкретних цілей. Система управління ЗВО має забезпечувати результативне / ефективне виконання сформованих цілей²⁹⁰. Зазначене вимагає чіткого формулювання власником цілей ЗВО як складної організації, що надає послуги отримання освіти, як суспільного, персонального або змішаного благ. Відповідно, система зовнішнього та внутрішнього управління має забезпечувати виконання затверджених цілей.</p>
<p>3. <i>Відносність</i>. Абсолютна інституційна автономія, так само як й її абсолютна не-автономія у принципі неможливі. По-перше, інституційна одиниця може мати різний ступінь університетської автономії в різних видах діяльності, в залежності від різних нормативів, встановлених власником чи регуляторним органом. По-друге, ЗВО завжди є підсистемою в ієрархічній чи мережевій структурі (взаємопов'язаних сукупностей) інституційних одиниць та субодиниць (горизонтальній та вертикальній). Саме тому можна вести розмову лише про ступінь автономії кожної інституційної одиниці в певний історичний час в певному місці: від мінімальної до максимальної²⁹¹. Це дозволяє проводити об'єктивні та суб'єктивні кількісні та якісні методи оцінки ступеню інституційної автономії. Методи оцінювання систем управління.</p>
<p>4. <i>Етапність</i>. Оскільки процес прийняття управлінських рішень має певну кількість стадій, здійснюється протягом певного часу, то й ступінь інституційної автономії може відрізнятись на кожній стадії управлінського процесу²⁹². Методи прийняття управлінських рішень.</p>

²⁸⁸ Постулат – (від лат. Postulatum – вимога) – твердження, яке при побудові наукової теорії сприймається без доказів як вихідне. Див.: Словник іншомовних слів. К.: Довіра. 2008. с. 755.

²⁸⁹ Зазначене ґрунтується на концептуальних положеннях провідного глобального дослідження University Autonomy in Europe, проведеного EAU, яке «розглядає відносини між державою та ЗВО й аналізує, як за допомогою конкретних норм і правил формується цей взаємозв'язок. Це також передбачає певні механізми забезпечення підзвітності, визначені в обмін на підвищення ступеня інституційної автономії». Див. Estermann T., Nokkola T. University Autonomy in Europe II. The Scorecard. – Brussels: European University Association, 2011. – URL: http://www.eua.be/Libraries/publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.pdf?sfvrsn=2

²⁹⁰ Зазначене збігається із наступним визначенням: «Автономія – це ступінь самоврядування, необхідний для ефективного прийняття рішень університетами щодо їх академічної роботи, стандартів, управління та пов'язаних з ними заходів» (Див.: The European Higher Education Area in 2018 Bologna Process Implementation Report. – URL: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf

²⁹¹ Фактично зазначений підхід є основою державної політики регулювання автономної діяльності ЗВО. Так, п.5 положення про вищий навчальний заклад встановлює, що «Вищому навчальному закладу Міністерства разом з міністерством, відомством, у підпорядкуванні якого перебуває вищий навчальний заклад, може надавати йому встановлену Законом України "Про освіту" певну автономію відповідно до отриманого статусу (виділено мною – І.Ж.)». Див.: постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.1996 № 1074 (втратила чинність 28.01.2015) – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1074-96-п>

²⁹² Процес управління – цільоспрямований і активний процес взаємопов'язаних дій та активний вплив різних суб'єктів управління, спрямований на організовану діяльність підприємства, компанії, організації. Основними елементами процесу управління є: 1)

<p>5. <i>Динамічність</i>. Інституційна автономія – динамічна характеристика управління. Погляди на її конкретний стан та ефективність можуть змінюватися в часі, відповідно до розуміння загальної соціально-економічної корисності надсистеми. Окрім того, у певні часи та в певних умовах висока / низька ступінь інституційної автономії може впливати як позитивно, так й негативно на конкурентоспроможність та адаптивність інституційної одиниці на ринку. Методи аксіології.</p>
<p>6. <i>Екосистемність</i>. На стан системи управління інституційної одиниці безпосередньо впливають зовнішні та внутрішні формальні та неформальні інститути (за інституційною теорією Д. Норта та теорією неоінституціоналізму). Застосування положень і методів інституційної та неоінституційної теорії.</p>
<p>7. <i>Наскрізність</i>. Зовнішня автономія інституційної одиниці залежить від стану її внутрішньої автономії (автономії підсистем інституційної одиниці)²⁹³. Саме тому варто розглядати ці два види автономії в певному поєднанні, вивчати їх взаємозалежності. Методи системного аналізу.</p>
<p>8. <i>Керованість</i>. Формування управлінської системи ЗВО має відбуватися скеровано із встановлення заданого рівня її інституційної автономії відповідно від загальної місії, цілей та завдань інституційної одиниці. При цьому мають бути встановлені контрольні показники (індикатори) виконання цілей ЗВО. Саме тому варто застосовувати різні методи прогнозування та проектування систем, зокрема – проектний метод.</p>
<p>9. <i>Регульованість</i>. Державна регуляторна політика, яку визначає синергічна сукупність її конкретних інструментів (що застосовуються у конкретний період часу), є визначальним фактором впливу на інституційну автономію. Інституційна автономія історично формується та розвивається за окремими векторами (напрямами) управління по різному, за дещо відмінними принципами, з різною швидкістю. Можуть існувати відмінні стани автономії за різними видами економічної та управлінської діяльності. Основа формування автономії – застосування різних регуляторів (механізми та інструментів), що формують складну систему національної соціально-економічної політики. Теорія економічних механізмів. Методи політичного та правового аналізу.</p>
<p>10. <i>Людиноцентричність</i>. Оскільки апіорі визначено (п. 1), що інституційна автономія – невід’ємний елемент менеджменту, за класикою теорії менеджменту ефективне формування / реформування системи управління безпосередньо пов’язано із людською діяльністю. Успіх / неуспіх запровадження інституційної автономії залежатиме від рівня довіри та залучення конкретних учасників як відповідної інституційної одиниці, так й учасників взаємодіючих систем (зокрема – регуляторних органів та засновників).</p>

збирання, систематизація і передача інформації; 2) вироблення (обґрунтування) і прийняття рішення; 3) перетворення рішення на різні форми команд (усна, письмова, наказ тощо) та забезпечення їх виконання; 4) аналіз ефективності прийнятого рішення та можливе наступне його коригування. Див. Економічна енциклопедія. У 3-х т. Т. 3. Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.). К.: Академія, 2002. с. 141.

²⁹³ Б. Кларк наголошував, що концепція академічної організації схожа операційно з федерацією або, можливо, навіть коаліцією, а не унітарною системою (бюрократією). В європейських формах академічної організації (також – латиноамериканських, менше – британських та американських) основні «цеглинки» організації – факультет (права), відділення (фізики), кафедра (класичної літератури) – в цілому достатньо автономні і не пов’язані між собою в своїй діяльності, тобто університет є своєрідною холдинговою компанією для академічних суспільств, що працюють з різними напрямками знань. Академічна праця пов’язана з розвитком дисциплін і професій, кожна з яких має свою сукупність ідей, стилі дослідження і традиції, які задають напрями діяльності. Див.: Кларк, Б. Р. Система вищого образования: академическая организация в кросс-национальной перспективе. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2011. 360 с. – URL: https://id.hse.ru/data/2011/09/02/1268304065/978-5-7598-0833-6_berton.pdf

Попередні дослідження

Сучасність формує нові можливості та ризики, актуалізуючи необхідність проведення наукових досліджень у певній визначеній сфері різними галузями науки.

Можна констатувати, що теорія університету протягом останніх десятиліть стрімко розвивалася, з'являлися нові наукові програми, які формувалися різними галузями наук – філософією, педагогікою, економікою, менеджментом, маркетингом²⁹⁴ тощо. Розгляду особливостей сучасних реформ та вивченню закономірностей, пов'язаних із новими умовами здійснення діяльності в сфері вищої освіти, особливо – економічної присвячена значна кількість досліджень і наукових праць.

1. У першу чергу, варто відзначити дослідження, що концентруються на питаннях управління системи фінансування вищої освіти. Зазначене випливає з позиції, що проблема фінансування освіти взагалі, а особливо – вищої освіти визнається головною серед всіх інших проблем, які стоять перед освітою у світі (Н. Барр)²⁹⁵.

Загальні рекомендації, пов'язані із системами фінансування сфери освіти, було сформовано Світовим банком. Зокрема, ще в 1991 році видані «Перспективи фінансування вищої освіти», де описано основні виклики, які постали перед національною системою вищої освіти країн, що розвиваються, визначено чотири основні принципи побудови стратегії майбутнього розвитку, включно фінансової стратегії²⁹⁶. Світовий банк, досліджуючи фінанси освіти, видав документ «Вища освіта в розвинутих країнах», де сформулював правила побудови фінансового механізму сфери вищої освіти²⁹⁷.

Зазначеним питаннями також опікується Організація економічного розвитку та співпраці (ОЕСР), яка сформувала окрему OECD Higher Education Programme²⁹⁸, одним із проектів якої було сприяння розвитку політики та управління вищою освітою шляхом забезпечення ефективності інституційного фінансового управління та менеджменту.

Уряди окремих країн опікувались реформуванням механізмів фінансування освіти. Зокрема, для Латвії створено такі документи як «Фінансування вищої освіти в Латвії: аналіз сильних і слабких сторін»²⁹⁹, «Оцінка поточного фінансування моделі «стратегічної відповідності» з цілями політики в галузі вищої освіти»³⁰⁰, в яких визначались методика оцінки досягнення цілей у сфері вищої освіти та орієнтири для розробки подальших кроків та нових правил. Підсумовуючи цей досвід, Світовий банк у подальшому розробляє певні рекомендації щодо реформи фінансування. Так, наприклад, для Латвії у 2014 році був розроблений документ «Фінансування вищої освіти в Латвії: фінальний звіт»³⁰¹.

2. Значна кількість досліджень присвячена вкрай важливій, але болючій проблемі – проблемі результативності / ефективності бюджетного фінансування сфери вищої освіти.

Менш чисельними є дослідження взаємозв'язків університетської автономії з їх ефективністю. Автономія університетів і їх конкуренція підвищує наукову продуктивність ЗВО – це висновок дослідження групи вчених, що очолював Philippe Aghion з Гарвардського університету за замовленням Національного бюро економічних досліджень США. На основі аналізу попередніх досліджень та власного опитування 71 європейських університетів в 2006 р. вони в роботі поставили декілька запитань:

²⁹⁴ Зокрема – українське видання класичної праці “Strategic Marketing for Educational Institutions”: Котлер Ф., Фокс К. Стратегічний маркетинг для навчальних закладів. К.: УАМ, вид. Хімджест. 2011. 580 с.

²⁹⁵ Барр Н. Финансирование высшего образования // Университетское управление: практика и анализ. 2006. № 3 (43). С. 84. – URL: http://elar.uifu.ru/bitstream/10995/52890/1/UM_2006_3_010.pdf

²⁹⁶ Perspectives on the Financing of Higher Education. The World Bank. – URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/994481468766221916/pdf/multi-page.pdf>

²⁹⁷ Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise. The World Bank. – URL: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/peril_promise_en.pdf

²⁹⁸ Програма вищої освіти OECD (IMHE). – URL: <http://www.oecd.org/education/imhe/#one>

²⁹⁹ Higher Education Financing in Latvia: Analysis of Strengths and Weaknesses. Valsts izglītības attīstības aģentūras. – URL: http://viaa.gov.lv/files/news/24067/lv_hef_output_1_fin_al_18mar14.pdf

³⁰⁰ Assessment of Current Funding Model's ‘Strategic Fit’ with Higher Education Policy. Valsts izglītības attīstības aģentūras. – URL: http://viaa.gov.lv/files/news/24067/lv_r2_strategic_fit_1_8april_vfinal.pdf

³⁰¹ Higher Education Financing in Latvia: Final Report. Valsts izglītības attīstības aģentūras. – URL: http://viaa.gov.lv/files/news/24067/lv_hef_r3vsub_1909_22014_c_final.pdf

Вільний чи університет у визначенні освітньої програми?

Наскільки держава втручається в питання зарплати та найму персоналу?

Чи є в університеті власні механізми відбору студентів, або зарахування здійснюється за рахунок централізованих тестів?

Чи потрібно університету затверджувати бюджет в уряді?

Яка відносна вага грантового фінансування?

Який відсоток професорів є випускниками цього ж університету?

Проведений факторний аналіз відразу ж 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 держфінансування корелює із зниженням його рейтингу у Shanghai Ranking of World Universities на 3,2 позиції. Навпаки, кожен додатковий відсоток грантового фінансування надає добавку в рейтингу на 6,5 позицій. Європейські університети, що не затверджують свій бюджет в уряді, знаходяться 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 резюмують: найбільш ефективним інструментом науково-технологічної політики є стимулювання конкуренції та забезпечення автономії університетів³⁰².

Нааявність проблем ефективності використання бюджетних коштів та їх масштаби підтверджуються у тому числі матеріалами сукупності аудитів Рахункової палати³⁰³.

3. Безпосередньо питання університетської автономії³⁰⁴ 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» – 5,4 тис., «университетская автономия» – 7,3 тис., «University Autonomy» – 188 тис. (станом на 24.11.2019). За терміном «университетская финансовая автономия» Наукова бібліотека eLIBRARY.ru пропонує 7697 статей, база Google Академія – 8140 статей.

Питання університетської автономії (зокрема – фінансової) активно досліджуються у працях іноземних дослідників: *T. Estermann* з порівняльного аналізу університетської автономії в різних національних системах

³⁰² The Governance and Performance of Research Universities: Evidence from Europe and the U.S. Philippe Aghion Mathias Dewatripont Caroline M. Hoxby Andreu Mas-Colell André Sapir. NBER Working Paper No. 14851 April 2009 – URL: <https://www.nber.org/papers/w14851.pdf>

³⁰³ Див. Звіти про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів: на забезпечення діяльності Національної школи суддів України : Рішення Рахункової палати від 10.09.2019 № 23–2. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/23-2_2019/Zvit_23-2_2019.pdf; виділеними Державній службі України з надзвичайних ситуацій на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту : Рішення Рахункової палати від 09.07.2019 № 17-2 – URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/17-2_2019/Zvit_17-2_2019.pdf; виділених МВС України на підготовку кадрів вищими навчальними закладами із специфічними умовами навчання : рішення Рахункової палати від 25.06.2019 № 14-2 – URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/14-2_2019/Zvit_14_2_2019.pdf; виділених Міністерству охорони здоров'я України на підготовку медичних, фармацевтичних кадрів вищими навчальними закладами, та стану використання і розпорядження об'єктами державної власності, належними державі матеріальними, іншими активами, що мають фінансові наслідки для державного бюджету – URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/8-2_2019/zvit_8-2_2019.pdf; виділених Національній академії прокуратури України рішенням Рахункової палати від 26.06.2018 № 15-2 – URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/15-2_2018/zvit_15-2_2018.pdf; обґрунтованості застосування податкових пільг з податку на додану вартість за операціями з постачання навчальними закладами послуг із здобуття вищої освіти рішенням Рахункової палати – URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/14-4_2018/zvit_14-4_2018.pdf; на використання коштів державного бюджету на забезпечення діяльності Дипломатичної академії України при Міністерстві закордонних справ України рішенням Рахункової палати від 12.06.2018 № 14-2. – URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/14-2_2018/zvit_14-2_2018.pdf; використання коштів державного бюджету на виплату соціальних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів рішенням Рахункової палати від 13.03.2018 № 5-4. – URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/5-4_2018/Zvit_5-4_2018.pdf; використання коштів державного бюджету, передбачених на виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою вищими медичними та фармацевтичними навчальними закладами України рішенням Рахункової палати від 13.09.2016 № 17-2. – URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2016/zvit_17-2_2016/zvit_17-2.pdf тощо.

³⁰⁴ Концепція необхідності запровадження інституційної автономії (зокрема – університетської фінансової) замість централізованого державного управління цілком впливає 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.

вищої освіти³⁰⁵, *B. Clark* – концепція підприємницького університету³⁰⁶; *S. Slaughter., L. Leslie* – теорія академічного капіталізму³⁰⁷ тощо. Українські дослідники приділяли питанням університетської автономії певну увагу. Так, з різних позицій ці питання розглядають багатьма співробітниками Інституту вищої освіти НАПН України³⁰⁸.

4. Цікавим є досвід співпраці з цього питання Казахстану з European University Association у проєкті TRUNAK (Transition to University Autonomy in Kazakhstan)³⁰⁹ та з підготовки другого спільного огляду ОЕСР та Світового банку «Reviews of National Policies for Education – Higher Education in Kazakhstan 2017»³¹⁰.

5. Окремі питання фінансової автономії університетів розглядалися українськими дослідниками Ю. Вітренко, І. Власовою, В. Вороною, В. Ковтунцем, І. Каленюк³¹¹, О. Шаровим, Л. Шевченко³¹² тощо. Так, А. Соколовська аналізувала деякі проблеми розширення фінансової автономії українських ЗВО у взаємозв'язку зі зміною їх статусу: бюджетна установа; неприбутковий заклад вищої освіти; прибутковий заклад вищої освіти (норма, сформована у статті 27 Закону України «Про вищу освіту»)³¹³.

Суспільство, у першу чергу – сучасний та перспективний ринок праці знаходяться під тиском безпрецедентного становлення системи масової вищої освіти (Mass Higher Education)³¹⁴, фактори університетської конкуренції, що посилюється (в т.ч. в регіонах, країна та світі), корпоративізація ЗВО, економічні очікування від сфери освіти та вимоги до неї, соціальна та географічна різномірність студентів, що посилюється³¹⁵, а також посилення вимог до статусу викладацької та наукової діяльності науково-педагогічного персоналу ЗВО, якості академічного управління тощо, потребує формування нової парадигми цілей та завдань вищої освіти, досліджень міжнародних та національних соціально-економічних аспектів її розвитку.

Сучасна концепція університету ґрунтується на визнанні його місії з виконання базових специфічних функцій освіти, досліджень та надання послуг із отримання та розповсюдження нових знань – тобто вкладу університетів в економіку та суспільство, ефективністю зв'язків в суспільно-економічних системах. Однак, останні десятиліття все більш уваги приділяється впливу ринку на діяльність ЗВО. Цей предмет дискусій

³⁰⁵ 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

³⁰⁶ Clark B. R. Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation. Issues in Higher Education. Bingley, 1998. – URL: https://www.finhed.org/media/files/05-Clark-Creating_Entrepreneurial_Universities.pdf

³⁰⁷ 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>

³⁰⁸ Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду розвитку щодо механізмів реалізації ефективного врядування в університетах: препринт (аналітичні матеріали) (частина I) / Авторський колектив: І. Драч, С. Калашнікова, О. Паламарчук, В. Рябенко, 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

³⁰⁹ 2018 Transition to University Autonomy in Kazakhstan State of play of university governance and recommendations for the reform process Report by the European University Association For the TRUNAK project Work package 1 Preparation Deliverables 1.1 and 1.2 Erasmus+ Capacity Building in Higher Education Structural measures project 586205-EPP-1-2017-1-KZ-EPPKA2-CBHE-SP. – URL: https://eua.eu/downloads/publications/trunak%20eua%20report%20wp1_final.pdf

³¹⁰ Высшее Образование в Казахстане 2017. Обзор национальной политики в области образования. ОЭСР. 2017. – URL: http://iac.kz/sites/default/files/otchet_oesr_po_rk_2017_rus_s_pravkami.pdf

³¹¹ Каленюк І. Напрями трансформації механізмів фінансування освіти в сучасному світі. Демографія та соціальна економіка. 2017. № 1. С. 24–36. – URL: <https://doi.org/10.15407/dse2017.01.024>

³¹² Шевченко Л. С. Фінансова автономія університету: світовий досвід для України. Право та інновації. 2015. № 1. С. 19–25. – URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/Shevchenko9.pdf>

³¹³ Соколовська А. М. Шляхи розширення фінансової автономії університетів // Бізнес Інформ. – 2018. – №4. – С. 102–108. – URL: https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2018-4_0-pages-102_108.pdf

³¹⁴ Мартин Троу, аналізуючи різношвидкісний рух доступу до вищої освіти в напрямку від елітарного до масового, класифікував феномен масовості вищої освіти за показником частки осіб, що здобувають вищу освіту у чисельності відповідної вікової групи, наступним чином: менш 15% – елітарна система вищої освіти; на рівні 50% – масова; загальнодоступна – більш ніж 50%. Альтбах Ф. звертає увагу, що сьогодні у деяких країнах масовізація досягає 80% відповідної релевантної групи та продовжує збільшуватися. Див: Альтбах, Ф. Дж. Глобальні перспективи вищого образования / пер. с англ. Ю. Каптуревського; под науч. ред. А. Рябова. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. 548 с. – URL: https://id.hse.ru/data/2018/10/07/1157483092/Altbach_text_site.pdf

³¹⁵ Bain, A., & Zundans-Fraser, L. The self-organizing University: Designing the higher education organization for quality learning and teaching. Singapore: Springer Singapore. 2017. – URL: <https://books.google.com.ua/books>

характеризуються фрагментарністю обговорень та переважно негативним відношенням до цього явища. Ринки традиційно ототожнюються із діяльністю, спрямованою на прибутковість та платність послуг освіти (підвищенням ціни послуг у сфері вищої освіти) та результатів інтелектуальної діяльності. Однак, не викликає суттєвих заперечень факт, що університет є економічним агентом на високо конкурентних ринках людського та інтелектуального капіталу. Визнання, що університет стає все більш залежним від ринків, передбачають дослідження, по-перше, тих ринків, діючи в яких, ЗВО отримує важливі для виконання його місії ресурси; по-друге, його конкурентних позицій на ринках з постачання своєї продукції. Вплив ринку, що невпинно зростає, вимагає переглянути парадигму економічної діяльності університету.

Q. McAndrew зазначаючи, що ЗВО не тільки є носіями академічної традиції та загальносистемної ефективності, але й мають значний потенціал інновацій та нестандартних ініціатив, наголошував, що лише розуміючи це, можна реалізувати наявний у системі вищої освіти потенціал перетворень, намітити шляхи необхідних змін, оскільки традиційна вища освіта сьогодні під загрозою ³¹⁶.

Фактично нова реальність сучасного світу, прискорення змін у всіх сферах людської діяльності призвела до появи сукупності моделей сучасного університету, які описуються в рамках нових дослідницьких програм. Зазначене сформувало вимоги до розроблення нових моделей університетського управління, які з одного боку мають зберігати кращі надбаня історичного минулого, еволюційно пристосованих до потреб сучасності, з іншого – використання практик гнучкого та адаптивного реагування на сучасні та майбутні виклики ³¹⁷. Безперечно, розуміючи ці виклики, увага багатьох практиків та дослідників приділяється осучасненню моделі університетського управління на основах розширення автономії ЗВО та академічних свобод.

Враховуючи суспільне значення освіти взагалі та зокрема – вищої, недостатню прогнозованість майбутнього, актуалізується традиційне питання взаємодії на мега- (глобальна система вищої освіти), макро- (національна система вищої освіти України – НСВОУ), мікро- (ЗВО) та міні рівнях (факультет, кафедра тощо) спрямованих на формування сукупності цілей всіх рівнів сфери вищої освіти, що визначають рамки інституційної автономії університетів (відповідно до ЗВО):

Які управлінські механізми та інструменти формують сучасну модель ефективного університетського управління?

Як вимірювати ступінь інституційної автономії університетів?

Сформувавши зазначену сукупність можна досліджувати – як оцінити їх вплив на інституційну автономію університетів? Як оптимізувати зазначену сукупність з позицій забезпечення вимог результативного / ефективного університетського управління? Які виклики та ризики з'являться / актуалізуються?

Послідовно відповідаючи на ці питання, можна сформулювати концепцію нової моделі університетського управління національною системою вищої освіти України, апріорі передбачаючи її апробацію на конкретних проектах, гнучку адаптацію до кращих університетських практик управління.

³¹⁶ Quentin McAndrew. Innovation Leashed: How a MOOC-Based Master's Degree Brings Invention Home to the Institution // *Voprosy obrazovaniya / Educational Studies Moscow*. 2018. No 4. P. 60–80. – URL: <https://vo.hse.ru/data/2018/12/15/1144780480/03%20McAndrew.pdf>

³¹⁷ Наприклад, проект «Університети стратегічного, ефективного та автономного управління» (Universities for Strategic, Efficient and Autonomous Management, USTREAM). Див.: Thomas Estermann and Veronika Kupriyanova. Efficiency, Effectiveness and Value for Money at Universities. A USTREAM report. European University Association, 2019. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/efficiency%20effectiveness%20and%20value%20for%20money.pdf>

Інституційна автономія закладів вищої освіти (університетська автономія)

У Великій хартії університетів університетська автономія визначена одним із фундаментальних принципів організації і діяльності університету: «Університет є самостійною установою (autonomous institution) усередині суспільств із різною організацією, що є наслідком розходжень у географічній і історичній спадщині. Він створює, вивчає, оцінює і передає культуру за допомогою досліджень і навчання. Для задоволення потреб навколишнього світу його дослідницька і викладацька діяльність повинна бути морально й інтелектуально незалежною від будь-якої політичної й економічної влади»³¹⁸. Тезаурус UNESCO визначає освітню автономію як умови щодо надання закладу освіти любого рівня певну ступінь автономії в адміністративних та програмних питаннях³¹⁹.

Взагалі жодна суспільно-економічна система (зокрема національна система вищої освіти (НСВО)) не може бути ефективною за недостатнім залучення ресурсів (фінансових, матеріальних, кадрових тощо) для реалізації своїх цілей. Разом з тим важко встановити «рівень достатності» ресурсів. Існує декілька основних методів для формулювання відповідей на це питання.

По-перше, компаративний. Зазвичай фінансове забезпечення вищої освіти та його окремі показники порівнюються або з кращими національними системи вищої освіти, або з національними системами вищої освіти, визнаними подібними (схожими). Так, автори Білої книги (Білорусь)³²⁰ та автори Казахстанського дослідження³²¹ робили порівняння з НСВО Фінляндії (використовуючи відповідну методіку та показники дослідження Європейської асоціації університетів). Часто використовуються порівняння з країнами ЄС та ОЕСР (за співвідношенням витрат на вищу освіту до ВВП). До цієї групи також відноситься порівняння з іноземними топовими ЗВО. Іноді метод застосовується для визначення окремих елементів системи фінансування у сфері вищої освіти: заробітної плати науково-педагогічних працівників, їх витрат робочого часу, вартості навчання для здобувачів освіти тощо. Зазначений метод може бути корисним у формуванні трендів та визначення загальних особливостей розвитку у сфері вищої освіти,

По-друге, калькуляційний метод: до визначення внутрішніх показників, зокрема – співвідношення заробітних плат з зарплатами працівників інших галузей економіки, робочого навантаження науково-педагогічних працівників, матеріально-технічного забезпечення тощо.

По-третє, ресурсного наповнення виконання національних цілей: ступінь забезпечення встановлених національних пріоритетів соціально-економічного розвитку (кількість та якість вступників до ЗВО, співвідношення «здобувач вищої освіти – викладач», працевлаштування випускників, рівень їх зарплати тощо).

Безперечно, зазначене є загальною рамкою для встановлення моделі та механізму фінансового забезпечення ЗВО, а також рівня його фінансової автономії.

Як вже зазначалось, основою сучасних інтерпретацій дослідницьких програм стосовно інституційної автономії закладів освіти (та її окремих складових) важливими є відповідні дослідження Світового банку, ОЕСР та, у значному ступені – Європейської асоціації університетів та ін.

T. Estermann, T. Nokkola виділяють чотири види університетської автономії: фінансову (Financial autonomy – FA), організаційну (Organisational autonomy – OA), кадрову (Staffing autonomy – SA) та академічну (Academic autonomy – AA) у складі 30 їх індикаторів (рис. 1).

³¹⁸ Велика хартія університетів (Magna Charta Universitatum). – URL: <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/ukrainian>

³¹⁹ Educational autonomy. – URL: <http://vocabularies.unesco.org/browser/thesaurus/en/page/?uri=concept3427>

³²⁰ Белая книга 2018. Европейские перспективы белорусского высшего образования / В. Дунаев и др. Vilnius : VŠĮ «Socialinės ir politinės ekspertizės agentūra», 2018. 328 с. – URL: http://bolognaby.org/images/uploads/2018/12/WB_Belarus_2018.pdf

³²¹ Автономия в ведущих зарубежных университетах и возможности для казахстанских вузов. Білімді ел – образованная страна. № 19 (56) от 11.10.2016. – URL: <http://iac.kz/ru/publishing/avtonomiya-v-vedushchih-zarubezhnyh-universitetah-i-vozmozhnosti-dlya-kazahstanskih-vuzov>

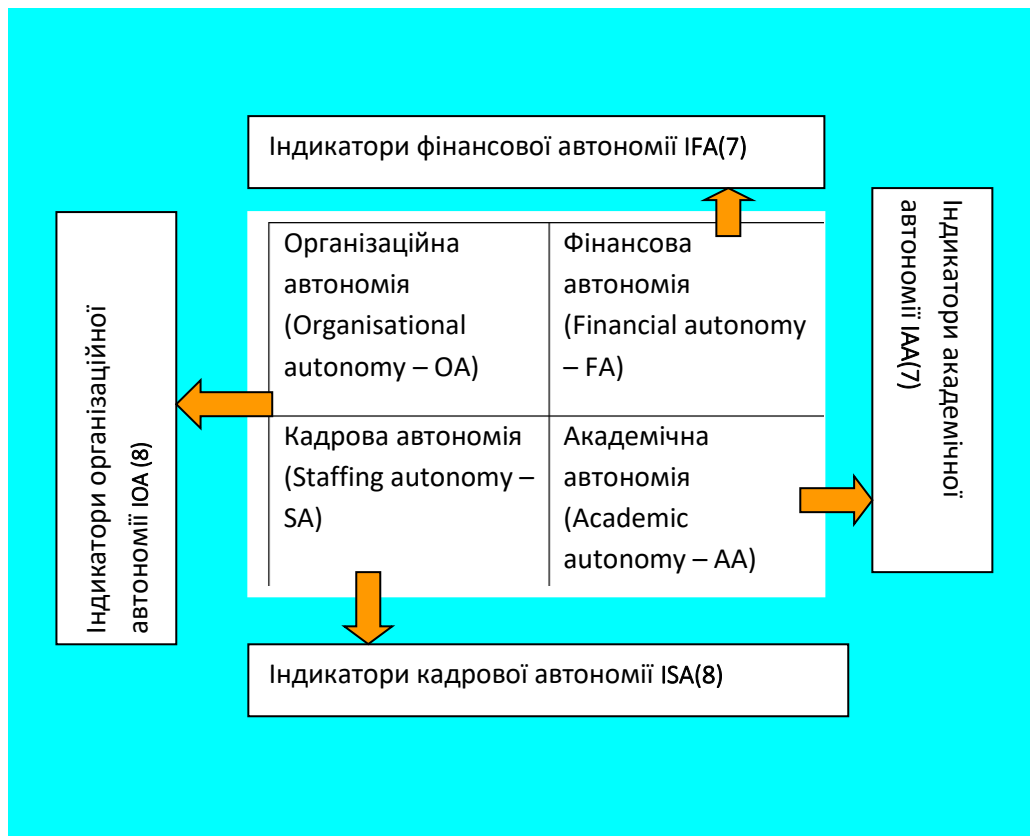


Рис. 1. Модель та показники інституційної автономії університету

Для визначення фінансової автономії на початку дослідження було встановлено наступні індикатори³²²:

- 1) держане фінансування (державне замовлення);
- 2) розпорядження ресурсами (майном і коштами);
- 3) встановлення ціни продукції (товарів та послуг).

Подальші дослідження Європейської асоціації університетів (European University Association) сформуливали методику рейтингування країн за наступними індикаторами автономії:

- 1) тривалості державного фінансування;
- 2) типу державного фінансування;
- 3) зберігання коштів;
- 4) кредитування;
- 5) володіння будівлями;
- 6) встановлення ціни за навчання для громадян та студентів країн ЄС;
- 7) встановлення ціни за навчання для іноземних студентів країн, що не входять до ЄС. Для кожного з індикаторів для їх вимірювання було встановлено певний набір показників (табл. 2).

³²² Estermann T., Nokkola T. University Autonomy in Europe I (exploratory study). – Brussels: European University Association, 2009. – 230 p. – URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf

Індикатори для оцінювання фінансової автономії³²³

	<i>Індикатор</i>	<i>Показник</i>
IFA1	Термін державного фінансування Length of public funding	Більше одного року (More than one year)
		Один рік (One year)
		Менш ніж за один рік (Less than one year)
IFA2	Тип державного фінансування Type of public funding	Постатейний бюджет (Line-item budget)
		Блок-грант без обмежень на розподіл фінансування (Block grant and there are no restrictions on the allocation of funding)
		Блок-грант з розділенням на широкі категорії з відсутніми або обмеженими можливостями переміщення коштів між категоріями (Block-grant is split into broad categories and there are no or limited possibilities to move funds between these)
		Блок-грант з обмеженими відповідно до закону можливостями внутрішнього розподілу (Block grant but internal allocation possibilities are limited by law)
		Інші обмеження (Other restrictions)
IFA3	Можливість утримувати надлишкові кошти Ability to keep surplus	Надлишкові кошти не можна утримувати (Surplus cannot be kept)
		Надлишкові кошти можна утримувати без обмежень (Surplus can be kept without restrictions)
		Надлишкові кошти можна утримувати до максимального відсотку (Surplus can be kept up to a maximum percentage)
		Надлишкові кошти можна утримувати за затвердженням зовнішнього органу (Surplus can be kept but approval of an external authority is needed)
		Надлишкові кошти можна утримувати, але їх розподіл визначається попередньо зовнішнім органом (Surplus can be kept but its allocation is pre-determined by an external authority)
		Надлишкові кошти можна утримувати з іншими обмеженнями (Surplus can be kept with other types of restrictions)
IFA4	Можливість позичати кошти Ability to borrow money	Університети не можуть позичати кошти (Universities cannot borrow money)
		Університети можуть позичати кошти без обмежень (Universities can borrow money without restrictions)
		Університети можуть позичати кошти до максимального відсотку (Universities can borrow money up to a maximum percentage)
		Університети можуть позичати кошти за дозволом зовнішнього органу (Universities can borrow money with the approval of an external authority)
		Університети можуть позичати кошти у конкретних банків, перелік яких затверджено зовнішнім органом (Universities can borrow money from specific banks (designated by an external authority)
		Університети можуть позичати кошти з іншими обмеженнями (Universities can borrow money with other types of restrictions)
IFA5	Можливість володіти будівлями Ability to own buildings	Університети не є власниками будівель (Universities are not allowed to own their buildings)
		Університети можуть продавати свої будівлі без обмежень (Universities can sell their buildings without restrictions)

³²³ University Autonomy in Europe II. The Scorecard / by Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. – EUA, 2011. – 81 p. – URL: <http://eua.be/publications/eua-reports-studies-and-occasional-papers.aspx> P. 73

	<i>Індикатор</i>	<i>Показник</i>
		Університети можуть продавати свої будівлі за дозволом зовнішнього органу (Universities can sell their buildings with the approval of an external authority)
		Університети можуть продавати з іншими обмеженнями (Universities can sell their buildings with other types of restrictions)
		Університети не дозволяється продавати будівлі (Universities are not allowed to sell their buildings)
		Інші обмеження (Other restrictions)
IFA6	Можливість встановлювати плату за навчання студентам країн ЄС Ability to charge tuition fees EU students	Університети самі встановлюють рівень плати за навчання (Universities are free to set the level of tuition fees)
		Університети і зовнішній орган співпрацюють у встановленні плати за навчання (Universities and an external authority cooperate in setting the level of tuition fees)
		Університети встановлюють рівень плати за навчання в межах граничного розміру, встановленому зовнішнім органом (Universities can set the level of tuition fees under a ceiling set by an external authority)
		Рівень плати за навчання встановлюється зовнішнім органом (Only an external authority is allowed to set the level of tuition fees)
		Плата за навчання відсутня (There are no tuition fees)
IFA7	Можливість встановлювати плату за навчання студентам країн – не членів ЄС Ability to charge tuition fees non EU students	Університети самі встановлюють рівень плати за навчання (Universities are free to set the level of tuition fees)
		Університети і зовнішній орган співпрацюють у встановленні плати за навчання (Universities and an external authority cooperate in setting the level of tuition fees)
		Університети встановлюють рівень плати за навчання в межах граничного розміру, встановленому зовнішнім органом (Universities can set the level of tuition fees under a ceiling set by an external authority)
		Рівень плати за навчання встановлюється зовнішнім органом (Only an external authority is allowed to set the level of tuition fees)
		Плата за навчання відсутня (There are no tuition fees)

Оцінювання інституційної автономії. Як вище зазначалось, інституційна автономія – це стан університетського управління, спрямованого на вирішення стратегічних цілей ЗВО (зокрема – його місії). Для цілей цього дослідження – ефективне управління здійсненням економічної діяльності ЗВО. Ключовим є забезпечення планування ефективності системи університетського управління, на всіх етапах «життєвого циклу» ЗВО як інституційної одиниці, починаючи від визначення довгострокових та проміжних цілей, показників, механізмів та інструментів їх досягнення, побудови архітектури університетського менеджменту, включаючи фінансовий моніторинг, аналіз та контроль за виконанням запланованих заходів, ресурсів, які витрачаються на їх виконання тощо. Тобто автономія має підвищувати якість та ефективність управління. Саме тому для подібних оцінок варто дослідити досвід оцінок та вимірювань ефективності управління на різних інституційних рівнях.

Важливим питанням дослідження стану та перспектив інституційної автономії є застосування певних кількісних та якісних вимірювань якості та ефективності університетських систем управління. Як вище зазначалось, аналітика European University Association використовувала для оцінки фінансової автономії метод віднімання значень. За цим методом спочатку розраховувались окремі індикатори за встановленими показниками. Експерти оцінювали значення кожного показника за попередньо встановленою шкалою балів (вищий рівень показника автономії мав мінімальне значення, нижчий – максимальне) з подальшим розрахунком кумулятивного значення індикатору (див. приклад – табл. 3).

Здатність отримувати надлишкові кошти (профіцит) – приклад розрахунку індикатору³²⁴

Показники	Значення, балів	Експертне значення	Відсоток
Надлишкові кошти не можна утримувати	10		
Надлишкові кошти можна утримувати без обмежень	0		
Надлишкові кошти можна утримувати до максимального відсотку	2	2/10	0,2=20%
Надлишкові кошти можна утримувати за затвердженням зовнішнього органу	2	2/10	0,2=20%
Надлишкові кошти можна утримувати але їх розподіл визначається попередньо зовнішнім органом	2		
Надлишкові кошти можна утримувати з іншими обмеженнями	2		
Підсумок		4/10	0,4=40%

Після того, як кількісне значення індикатору було встановлено, він набував «протилежного значення» - застосовувалось віднімання, як на наведеному прикладі (100% - 5%= 95%).

У подальшому для отримання інтегрального показника відповідного виду автономії значення індикаторів підсумовувались з використанням коефіцієнтів зважування показників (табл.4).

Таблиця 4

Коефіцієнти зважування індикаторів³²⁵

Індикатор	Коефіцієнти зважування
Термін державного фінансування	14%
Тип державного фінансування	13%
Можливість утримувати надлишкові кошти	14%
Можливість позичати кошти	9%
Можливість володіти будівлями	12%
Можливість встановлювати плату за навчання студентам країн ЄС	17%
Можливість встановлювати плату за навчання студентам країн – не членів ЄС	21%

Вимірювання ефективності управління організацією передбачають постановку пріоритетних цілей та завдань ЗВО та оцінку витрат ресурсів на їх виконання. В простому варіанті можна використовувати три категорії оцінок ступеню університетського результативності управління (зокрема – ступеню автономії): відповідає вимогам (generally meets), частково відповідає вимогам (partially meets), не відповідає вимогам (falls well short of meeting).

На основі розроблення відповідної методологічної та методичної бази було проведено дослідження. Був складений рейтинг країн ЄС за показниками автономії. Так, за індикаторами фінансової університетської автономії виділено 4 групи країн:

- 1) висока автономія – Люксембург, Латвія та Велика Британія;
- 2) середня висока – 11 країн (Естонія – Литва);
- 3) середня низька – 13 країн (Хорватія – Норвегія);
- 4) низька – Угорщина та Гесен (ФРН) – див. рис. 2.

³²⁴ University Autonomy in Europe II. The Scorecard / by Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. – EUA, 2011. – 81 p. – URL: <http://eua.be/publications/eua-reports-studies-and-occasional-papers.aspx> С. 12 -20.

³²⁵ University Autonomy in Europe II. The Scorecard / by Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. – EUA, 2011, 81 p. – URL: <http://eua.be/publications/eua-reports-studies-and-occasional-papers.aspx> С. 78.

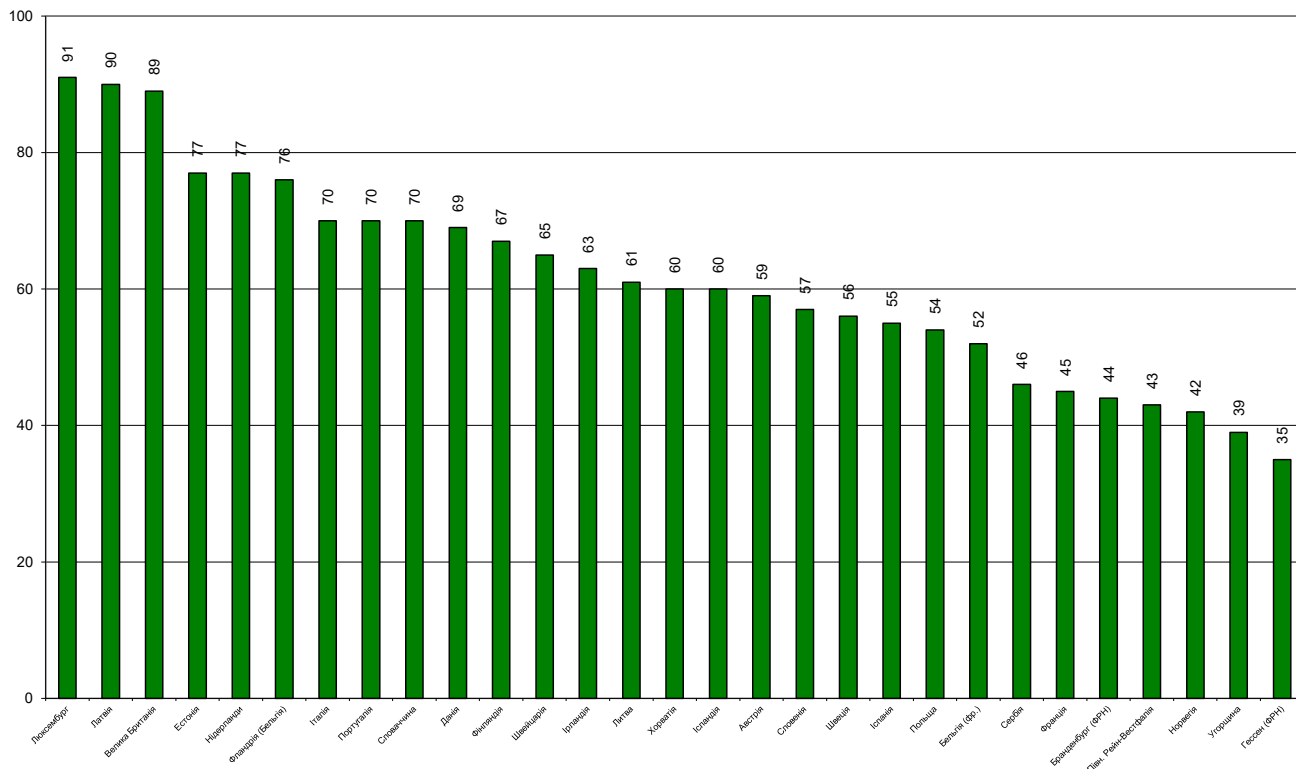


Рис. 2. Показники фінансової університетської автономії країн ЄС³²⁶

Висновки та рекомендації. По-перше, якщо Україна прагне визначити поточний рівень фінансової автономії вітчизняних ЗВО, можна скористатися пропонованою методикою ЕУА, як це зробили (як вище зазначалось) Казахстан та Білорусь. Можна спростити завдання, проводячи експертно-контентний аналіз умов здійснення університетської діяльності, використовуючи оцінки «високий» – «середній» – «низький» рівень автономії, як це зробила державний експерт Директорату вищої освіти і освіти дорослих МОН України *О. Панич*³²⁷. По-друге, є приклади іноземної допомоги в оцінюванні ступеню автономії ЗВО³²⁸ та опрацювання відповідних рекомендацій. По-третє, вивчення іноземного досвіду з прагненням зайняти відповідне місце в міжнародних рейтингах може ставити за мету: оцінивши стан інституційної автономії університетів за міжнародною методикою, підготувати відповідні заходи з підвищення рейтингів вітчизняних ЗВО за визнаними індикаторами.

Сучасний стан інституційної автономії українських університетів (зокрема – фінансової) викликає незадоволення широкої політичної та академічної спільнот та постійно критикується.

³²⁶ 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>

³²⁷ Панич, Олена. Університетська автономія в контексті українського законодавства і практики. Портал «Освітня політика». 25.07.2019. – URL: http://education-ua.org/ua/component/content/article/12-articles/1348-universitetska-autonomiya-v-konteksti-ukrajinskogo-zakonodavstva-i-praktiki?fbclid=IwAR1KXTJkiW1VbzOk7BQj-urpbIXrbLhJg7x31Kx7UN_Vv796ZX7strlKNo

³²⁸ Так, дослідження СБ резюмує: «Казахстан відповідає 84% критеріїв, встановлених для кадрового забезпечення автономії, 65% критеріїв організаційної автономії, 51% критеріїв академічної автономії і 38% критеріїв фінансової автономії. Серед 28 європейських країн, включених в цей аналіз, одна третину має більш високі значення, ніж Казахстан в кадровому забезпеченні автономії; значення майже на половину вище за організаційної автономії; чотири з п'яти вище з академічної автономії; і дев'ять з десяти мають більш високі оцінки за показниками фінансової автономії». Див.: Высшее Образование в Казахстане 2017. Обзор национальной политики в области образования. ОЭСР. 2017. с. 331. – URL: http://iac.kz/sites/default/files/otchet_oesr_po_rk_2017_rus_s_pravkami.pdf

Так, уряд ще у 2016 році зазначав, що «фінансова автономія залишається найбільш слабким і вразливим складником реформи вищої освіти, оскільки наразі створено лише механізм відкриття рахунків в банках. У реальній роботі ВНЗ не можуть самостійно розпоряджатися коштами, встановлювати параметри оплати праці тощо. Також чинна система розподілу державного замовлення є непрозорою та не базується на показниках успішності діяльності ВНЗ»³²⁹. У 2019 році уряд, визначаючи проблему неефективності системи управління та низьку якість менеджменту у ЗВО, пропонував реформувати систему державного фінансування системи вищої освіти (включаючи розширення фінансової автономії ЗВО) та сфери публічних закупівель на підготовку фахівців з вищою освітою. При цьому зазначалось, що «фінансова автономія університетів залишається заручником бюджетного законодавства, а система ЗВО – потребує впровадження елементів корпоративного управління»³³⁰.

На думку *О. Шарова* фінансова автономія українських ЗВО реалізувалася лише на 5%, тобто мінімально³³¹.

С. Квіт зазначав, що «На тлі успішної імплементації інструментів академічної автономії закладів вищої освіти їхню фінансову автономію було заблоковано, і економіка вищої освіти не зазнала змін.... Слід розуміти, що фінансова автономія стимулюватиме наступні кроки — щодо реалізації академічної автономії»³³².

Закономірним є питання – сучасна інституційна автономія українського ЗВО це:

- 1) гасло (романтична уява, наміри);
- 2) концепція (наукова та філософська);
- 3) конкретний організаційно-економічний механізм?

Норми щодо автономії закладів освіти зафіксовано у трьох статтях Закону України «Про освіту» (2017)³³³:

1) 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 (стаття 1);

2) Засадами державної політики у сфері освіти та принципами освітньої діяльності є: фінансова, академічна, кадрова та організаційна автономія закладів освіти у межах, визначених законом (абзац 18 частини першої статті 6);

3) спеціальній статті 23 «Автономія закладу освіти», яка встановлює, що «Держава гарантує академічну, організаційну, фінансову і кадрову автономію закладів освіти. Обсяг автономії закладів освіти визначається цим Законом, спеціальними законами та установчими документами закладу освіти»³³⁴.

Закон України «Про вищу освіту» (2014)³³⁵ визначає автономію ЗВО як самостійність, незалежність і відповідальність ЗВО 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 декількох статтях цього Закону міститься уточнення змісту концептуальних пропозицій щодо університетської автономії, а саме:

1) формування і реалізація державної політики у сфері вищої освіти забезпечуються шляхом: розвитку автономії ЗВО та академічної свободи учасників освітнього процесу. Автономія ЗВО зумовлює необхідність

³²⁹ Про стан та проблеми фінансування освіти і науки в Україні: Матеріали слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань науки і освіти 16 листопада 2016 року / Упоряд. Левчук О.М. та ін.; К-т з питань науки і освіти ВР України. К.: Парламентське вид-во, 2017. с. 162.

³³⁰ Збалансований розвиток людського капіталу в Україні: завдання освіти і науки: Матер. парлам. слухань у Верховній Раді України 10 квітня 2019 року / Верховна Рада України; Комітет з питань науки і освіти. - К.: ДП Видавництво Верховної Ради України (Парлам. вид-во), 2019. с. 214-215.

³³¹ Шаров О. І. Перспективи фінансової автономії університетів України // Європейська інтеграція вищої освіти України в контексті Болонського процесу : V Міжнар. наук.- практ. конф. (23 листоп. 2016 р., м. Київ). – URL: <http://ihed.org.ua/ua/resursy/konferentsiia.html>

³³² С. Квіт. Дорожня карта реформування вищої освіти України. Дзеркало тижня. № 10. 17-23.03.2018. – URL: <https://dt.ua/EDUCATION/dorozhnya-karta-reformuvannya-vischoyi-osviti-ukrayini-272307.html>

³³³ Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII (Редакція від 19.01.2019). – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n1178>

³³⁴ Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII (Редакція від 19.01.2019). – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n1178>

³³⁵ Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII (Редакція від 09.08.2019). – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

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 частини третьої статті 3);

2) діяльність ЗВО провадиться на принципах: автономії та самоврядування (пункт 1 частини першої статті 32);

3) ЗВО мають рівні права, що становлять зміст їх автономії та самоврядування, у тому числі мають право: провадити фінансово-господарську та іншу діяльність відповідно до законодавства та статуту ЗВО (пункт 22 частини другої статті 32); розпоряджатися власними надходженнями (для ЗВО державної і комунальної форми власності), зокрема від надання платних послуг (пункт 23 частини другої статті 32); відкривати поточні та депозитні рахунки в банках (пункт 24 частини другої статті 32)³³⁶.

Але, всі зазначені норми мають достатньо концептуальний характер. При цьому, ці закони містять багато положень щодо визначення підзаконними актами конкретних інструментів реалізації запропонованих норм. Саме така практика підзаконного нормативно-правового регулювання робить ідею запровадження інституційної автономії українських ЗВО вкрай складною.

У 2016 році Верховна Рада України, відзначаючи, що «прийняття у 2014 році нового Закону України «Про вищу освіту» не тільки не сприяло покращенню ситуації, а додало нових проблем, які істотно і на фінансуванні, і на загальному покращенню ситуації в цій сфері», зазначала, що «назріла потреба розробити ефективну систему фінансування вищої освіти, спрямовану на забезпечення належної якості підготовки фахівця, яка передбачатиме: створення прозорого ринку надання освітніх послуг; залучення значних додаткових фінансових інструментів, у т.ч. кредитних ресурсів, під гарантії держави; перехід від ідеології дотацій до ідеології інвестування в освіту; стимулювання постійної мотивації студентів до якісного навчання; залучення коштів банківського сектору до пільгового студентського кредитування. Основним інструментом нової моделі фінансування вищої освіти має стати створення персоналізованої системи доступу до фінансових ресурсів для реалізації індивідуального освітнього розвитку людини»³³⁷. Рекомендаціями зазначених парламентських слухань також сформовано перелік деяких інструментів нової системи фінансування вищої освіти.

Саме тому, визначаючи низький рівень фінансової автономії (свободи) ЗВО, у проекті рекомендацій Верховної Ради України (2019 р.) рекомендувалось «з метою посилення фінансової автономії ЗВО здійснити низку першочергових заходів. Зокрема надати ЗВО право³³⁸:

- самостійно формувати, затверджувати та корегувати власний штатний розпис, у т.ч. визначати штатні нормативи, найменування та чисельність посад працівників відповідно до структури ЗВО, його стратегічного плану та показників розвитку;

- встановити нормативи чисельності осіб, які навчаються на одну посаду науково-педагогічного та наукового працівника;

- самостійно визначати норми часу навчальної та іншої роботи педагогічних і науково-педагогічних працівників;

- самостійно встановлювати ціни на свої послуги у сфері освіти з урахуванням собівартості та прогнозованого попиту на них.

Так, на сьогодні середня вартість навчання одного студента становить 44 409,11 грн. відповідно до паспорту бюджетної програми на 2019 рік. При цьому ціна на навчання одного контрактника може бути значно меншою. Така ситуація не може вважатися справедливою і потребує виправлення.

Також існує необхідність запровадження механізму реалізації частини першої статті 27 Закону України «Про вищу освіту» щодо зміни статусу ЗВО»³³⁹.

³³⁶ Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII (Редакція від 09.08.2019). – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

³³⁷ Про стан та проблеми фінансування освіти і науки в Україні: Матеріали слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань науки і освіти 16 листопада 2016 року / Упоряд. Левчук О.М. та ін.; К-т з питань науки і освіти ВР України. К.: Парламентське вид-во, 2017. с. 162.

³³⁸ Збалансований розвиток людського капіталу в Україні: завдання освіти і науки: Матер. парлам. слухань у Верховній Раді України 10 квітня 2019 року / Верховна Рада України; Комітет з питань науки і освіти. - К.: ДП Видавництво Верховної Ради України (Парлам. вид-во), 2019. с. 130-131.

³³⁹ Збалансований розвиток людського капіталу в Україні: завдання освіти і науки: Матер. парлам. слухань у Верховній Раді України 10 квітня 2019 року / Верховна Рада України; Комітет з питань науки і освіти. - К.: ДП Видавництво Верховної Ради України (Парлам. вид-во), 2019. с. 130-131.

Особливості політики державного управління та регулювання у сфері вищої освіти

Базовою логікою українського державного управління та регулювання (останнім часом все більш поширеним є використання – публічного, необхідність проведення правової регламентації. В останні часи ця логіка відслідковується в активізації діяльності органів державної влади щодо оновлення та ускладнення законодавства. Доцільно зазначити, що хоча система формальних правил прагне охопити всі сторони суспільно-економічного життя, реально в сучасних умовах ринкової економіки України це неможливо.

При розгляді особливостей політики державного управління та регулювання у сфері вищої освіти будемо виходити із змісту понять «державне управління» та «державне регулювання».

Так, державне управління визначається як «вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. В той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій... Система державного управління – складне поняття, зміст якого охоплює такі складові елементи:

а) суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади;

б) об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави;

в) управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління.

Досить поширений термін «адміністративна система» найчастіше характеризує поєднання двох згаданих елементів – суб'єктів управління та управлінської діяльності. Зміст останньої розкривається, зокрема, через поняття: «цілі і завдання», «функції», «методи», «стадії», «процедури», «повноваження», «ефективність», «культура», «етика» тощо³⁴⁰.

Термін «регулювання» широко використовується в українському законодавстві. Так, він використовується в 1037 законах України в різних змістах, які залежать від конкретної сфери державного регулювання. Зазвичай в широкому сенсі термін «регулювання» використовується в українському законодавстві як «державне регулювання», «правове регулювання», «нормативно-правове регулювання» тощо. Зокрема, пункт 5 частини першої статті 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлено, що «... одним з основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є забезпечення нормативно-правового регулювання»³⁴¹.

Державне регулювання визначається як «здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам в суспільстві... За своєю змістовною сутністю державне регулювання ширше, ніж поняття «державне управління», оскільки останнє для досягнення своїх цілей застосовує насамперед адміністративні методи... У сфері економіки державне регулювання передбачає встановлення загальних правил і порядку господарювання, відповідальності за дотримання цих правил, виключає пряме втручання держави та її органів у діяльність економічних структур»³⁴².

Правове регулювання визначається як різновид соціального регулювання, один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Предметом правового регулювання є правові, політичні, економічні та інші суспільні відносини, впорядкування яких неможливе без використання норм права. Правове регулювання забезпечується за допомогою спеціально створеного державою механізму, головними складовими елементами якого є:

а) норми права, зафіксовані в законах та інших правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин;

³⁴⁰ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

³⁴¹ Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI, Редакція від 13.02.2020. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

³⁴² Юридична енциклопедія: в 6 т. К.: Українська енциклопедія. Т. 2: Д-Й. 1999. с. 118.

- б) юридичні факти – конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна чи припинення правових відносин;
- в) власне правові відносини, тобто суспільні відносини, опосередковані нормами права;
- г) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин, тобто дії цих суб'єктів у межах приписів відповідних правових норм;
- д) правові санкції щодо порушників норм права³⁴³.

Основні повноваження державного управління та регулювання визначають насамперед Конституцією України та законами України.

Основні повноваження Кабінету Міністрів України у сфері економіки, фінансів, трудових відносин, зайнятості населення, трудової міграції, оплати та охорони праці визначено пунктом 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», який здійснює зокрема: «...державне регулювання національної економіки... (абзац другий)» та «відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання ... (абзац четвертий)»³⁴⁴.

Основні повноваження центральних органів виконавчої влади визначено Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». Одним з основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є «забезпечення нормативно-правового регулювання» (Пункт 1 частини першої статті 7), а Міністру як керівник міністерства «утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління цього міністерства, затверджує їхні положення (статути), здійснює у межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності» (пункт 12 частини другої статті 8). При цьому «Накази міністерства, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (частина 4 статті 15)³⁴⁵.

Повноваження Кабінету Міністрів України та МОН України у сфері освіти конкретизовано Законом України «Про освіту», абзац 6 частини 1 статті 6 визначає, що Кабінет Міністрів України здійснює повноваження засновника державних закладів освіти або доручає їх здійснення уповноваженому ним органу. Частиною першою статті 64 Закону України «Про освіту» до повноважень центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки віднесено: здійснення нормативно-правове забезпечення функціонування системи освіти в межах повноважень, визначених законом (Абзац 4) та за дорученням і в межах, встановлених Кабінетом Міністрів України, здійснення повноважень засновника щодо державних закладів освіти (абзац 26)³⁴⁶.

Повноваження Кабінету Міністрів України та МОН України у сфері вищої освіти конкретизовано насамперед Законом України «Про вищу освіту», частина друга статті 12 визначає, що Кабінет Міністрів України: видає у межах своїх повноважень нормативно-правові акти з питань вищої освіти (пункт 4); безпосередньо або через уповноважений ним орган здійснює права засновника, передбачені цим та іншими законами України, стосовно закладів вищої освіти державної форми власності (пункт 5); створює дієві механізми реалізації передбачених цим Законом прав закладів вищої освіти, наукових, науково-педагогічних і педагогічних працівників та осіб, які навчаються у закладах вищої освіти (пункт 6). Частина перша статті 13 цього Закону до повноважень МОН України відносить: за дорученням і в межах, встановлених Кабінетом Міністрів України, реалізує права і обов'язки уповноваженого органу стосовно заснованих державою закладів вищої освіти (пункт 13) та видає нормативно-правові акти з питань вищої освіти у випадках, передбачених цим Законом (пункт 20)³⁴⁷.

³⁴³ Юридична енциклопедія: в 6 т. К.: Українська енциклопедія. Т. 5: П-С. 2003. с. 40-41.

³⁴⁴ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 у № 794-VII, редакція від 27.12.2019. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

³⁴⁵ Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» 17.03.2011 № 3166-VI, редакція від 29.12.2019. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

³⁴⁶ Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII, Редакція від 16.01.2020. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

³⁴⁷ Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII, Редакція від 16.01.2020 – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

Повноваження Кабінету Міністрів України та МОН України у сфері вищої освіти конкретизовано насамперед Законом України «Про вищу освіту», частина друга статті 12 визначає, що Кабінет Міністрів України: видає у межах своїх повноважень нормативно-правові акти з питань вищої освіти (пункт 4); безпосередньо або через уповноважений ним орган здійснює права засновника, передбачені цим та іншими законами України, стосовно закладів вищої освіти державної форми власності (пункт 5); створює дієві механізми реалізації передбачених цим Законом прав закладів вищої освіти, наукових, науково-педагогічних і педагогічних працівників та осіб, які навчаються у закладах вищої освіти (пункт 6).

Іншими законами України встановлені відповідні норми щодо державного управління та регулювання в певних сферах. Наприклад, «державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів – засіб державного регулювання задоволення потреб економіки та суспільства у кваліфікованих кадрах, підвищення освітнього та наукового потенціалу нації, забезпечення конституційного права громадян на здобуття освіти відповідно до їх покликань, інтересів та здібностей»³⁴⁸.

Фактично архітектура моделі державного управління та регулювання та приватного управління діяльністю ЗВО України, від якої безпосередньо залежить інституційна автономія університету (зокрема – фінансова) встановлюється:

- 1) юридичними та економічними власниками, які безпосередньо керують діяльністю підпорядкованих їм ЗВО;
- 2) регуляторними органами, які затверджують / схвалюють відповідні механізми та інструменти, що вноормують перспективну та поточну діяльність ЗВО;
- 3) впливом конкурентних ринків, на яких діють ЗВО (рис. 3).

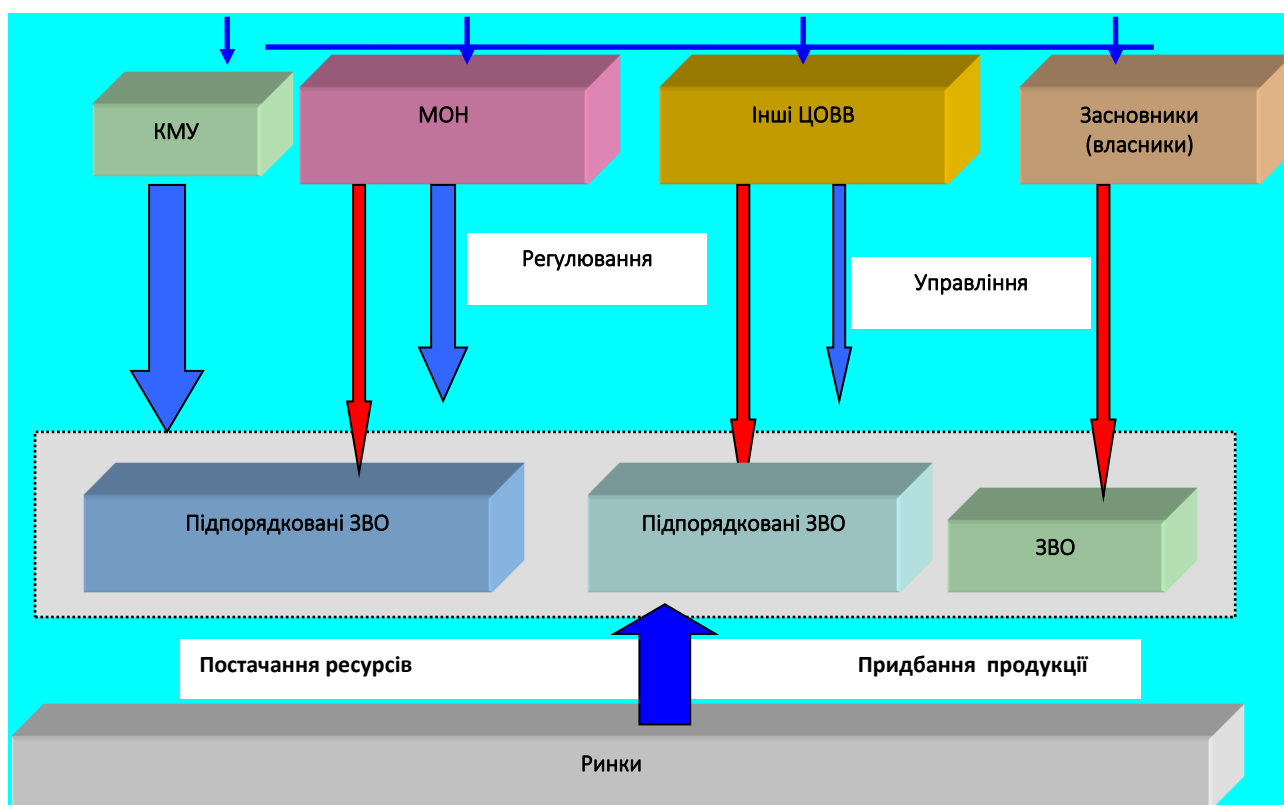


Рис. 3. Модель державного управління та регулювання та приватного управління діяльністю ЗВО України

³⁴⁸ Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 20.11.2012 № 5499-VI, Редакція від 28.09.2017. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5499-17>

Сучасна університетська діяльність здійснюється на конкурентних ринках, на яких виступає як споживачем матеріальних, кадрових та інформаційних ресурсів з одного боку, з іншого – постачає вироблену продукцію у вигляді відповідних товарів та послуг. Варто додати, що вже майже чверть століття українські ЗВО поступово розширюють свою присутність на конкурентних ринках. Ринки стимулюють керівництво ЗВО адаптувати поведінку до ринкових умов. Вимоги бути конкурентоспроможними на відповідних ринках спонукає ЗВО більш гнучко реагувати на вимоги відповідних ринків, прагнучи більшої автономії від регуляторних органів та власників.

Інституційна автономія університетів у першу чергу залежить від політики регуляторного органу та політики власника. Чим більше втручається регуляторний орган, видаючи більшу кількість НПА, тим менше автономії має ЗВО. Точно так відбувається з автономією ЗВО внаслідок управлінських рішень (дій) власника. Безперечно, сама «вага» втручання / регулювання є різною, але правило автономії є достатньо простим: більше втручання / регулювання – менше автономії (рис. 4).

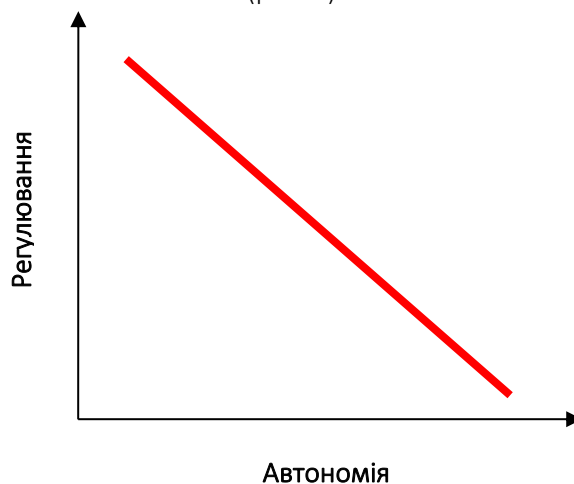


Рис. 4. Приклад функціональної залежності³⁴⁹ в системі «автономія-регулювання (зовнішнє управління)» ЗВО.

На сьогоднішній день існують дві основних національні моделі управління вищою освітою³⁵⁰:

- 1) «модель державного контролю» (state-control model), де публічна адміністрація прагне достатньо детально контролювати та регулювати діяльність ЗВО;
- 2) «модель державного нагляду» (state-supervising model), де публічний нагляд та регулювання діяльності ЗВО є більш обмеженим.

Сучасною тенденцією публічного управління вищою освітою багатьох країн є перехід від моделі контролю до моделі нагляду практично у всіх аспектах їх взаємодії з ЗВО. З ускладненням систем надання послуг у соціально-регульованих сферах освіти, охорони здоров'я, культури тощо і прийняттям сучасних концепцій публічного управління зростає потреба в автономії інституційних одиниць цих сфер³⁵¹.

Зазначене завдання передбачає системно проаналізувати результативність та ефективність:

- 1) української системи державного управління;
- 2) системи управління державними фінансами (Public Financial Management за термінологією Світового банку). Зазначений аналіз має проводитись відповідно до цілей дослідження університетської фінансової автономії. Ключовою гіпотезою такого аналізу є те, що якість системи державного регулювання економічною

³⁴⁹ Для демонстрації автором була вибрана лінійна залежність, хоча сама гіпотеза може бути предметом окремого дослідження.

³⁵⁰ Аналіз деяких моделей публічного врядування у сфері ВО проведений в: Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду розвитку щодо механізмів реалізації ефективного врядування в університетах: препринт (аналітичні матеріали) (частина I) / Авторський колектив: І. Драч, С. Калашнікова, О. Паламарчук, В. Рябченко, Л. Червона; за заг. ред. С. Калашнікової. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2018. с. 115-147. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Analiz_dosvidu_vriyuvania_v_univer_ch1_analit_IVO-2018-147p_avtors-kolektiv.pdf

³⁵¹ World Bank. 2012. SABER - Tertiary Education Governance : Data Collection and Assessment Tool on Governance in Tertiary Education. Systems Approach for Better Results (SABER); World Bank. – URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21543/944450WP00PUBL00Governance0Sept2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

діяльністю ЗВО залежить як від специфічних, притаманних виключно цьому виду державного управління (галузевих) інструментів та механізмів, наслідковує багато негативів та позитивів існуючої системи державного управління, зокрема – управління державними фінансами.

Певні особливості загальної державної політики України підтверджуються авторитетними міжнародними оцінками. Протягом 2006-2015 рр. Світовий банк проводив аналіз система управління державними фінансами (УДФ) в Україні, визначаючи певні недоліки у цій сфері. Безперечно, зазначене впливало й на стан галузевих систем УДФ України (насамперед на сегмент головних розпорядників бюджетних коштів – центральних органів виконавчої влади, а через них – на бюджетні установи: ЗВО державної та комунальної форм власності).

Третє оцінювання Світового банку «*Державні видатки і фінансова звітність*» (Україна 2015)³⁵² надає достатньо критичну картину стану справ у сфері публічного фінансового управління. Зроблено висновки про наявність деяких суттєвих недоліків, а саме:

Система управління державними фінансами (УДФ) в Україні перешкоджає ефективному наданню послуг. Бюджетний процес не має під собою потужної політики чи стратегічного бачення. Відсутня середньострокова фінансова стратегія з питань управління бюджетним процесом.

Система УДФ України орієнтована на контроль та є жорсткою. Структура контролю є обтяжливою і змушує осіб, відповідальних за надання державних послуг, зосереджувати свої зусилля на дотриманні вимог, а не на поліпшенні результатів та ефективності надання послуг.

З точки змін у результатах, система УДФ України у рамках оцінювання ДВФЗ 2011 р. була охарактеризована як високоцентралізована та зосереджена на механізмах вхідного контролю. Було виявлено, що структура механізмів контролю є складною та несприятливою для поліпшення розподілу ресурсів та операційної ефективності. Це не змінилося з моменту попереднього дослідження СБ.

«Національна стратегія УДФ і План дій у цій сфері зосереджуються на законодавчих ініціативах і меншою мірою фокусуються на реалізації. Стратегія не передбачає структури, яка може забезпечити спрямування і відстеження подальшого реформування УДФ.

Нагляд за державними підприємствами є слабким і фрагментарним... Поліпшень прозорості та підзвітності державних підприємств можна досягти у разі обов'язковості оприлюднення операційних цілей, у тому числі некомерційних цін, незалежного річного аудиту та аналізу структури оцінювання результатів діяльності, яка має включати стандартні показники і методики оцінювання діяльності державного підприємства»³⁵³.

Тобто авторитетними міжнародними організаціями в циклі досліджень системи УДФ визначено як певний прогрес її трансформації, так й наявність значних проблем, які заважають подальшому соціально-економічному розвитку країни. Загальний стан системи УДФ та недосконалість її інституцій безпосередньо впливають на підсистеми публічного управління в окремих сферах економічної діяльності.

Безперечно, політичне керівництво країни, багато з дослідників визнають, що стан публічного управління в Україні є однією з основних перепон розвитку країни, а законодавчі і адміністративні бар'єри суттєво шкодять суспільно-економічному розвитку. Зокрема – Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року визнає серед основних бар'єрів для розвитку інновацій в Україні недосконалість інституцій, зокрема політичного, регуляторного та бізнес-середовища³⁵⁴.

На наш погляд, нові, в цілому такі, що відповідають міжнародним стандартам та практикам механізми та інструменти публічного управління часто реалізуються формально, не доводяться до «робочого стану», в результаті девальвуються, не виправдовуючи очікувань.

Зазначене у значному ступені починається на етапі самого конструювання цих інструментів, які потім втілюються у вигляді відповідних НПА. Так, обов'язковою є вимога правової техніки при підготовці проекту акту

³⁵² Перше оцінювання відбувалося у 2006 році, друге – у 2011 році. За зазначеною методикою здійснено з червня 2005 по березень 2017 року 307 оцінок 144 країн. Див.: Kristensen, Jens Kromann, Martin Bowen, Cathal Long, Shakira Mustapha, and Urška Zrinski, eds. 2019. PEFA, Public Financial Management, and Good Governance. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank. – URL: <https://pefa.org/resources/pefa-public-financial-management-and-good-governance>

³⁵³ Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 рік. Світовий банк. 2016. – URL: <http://pefa.org/sites/default/files/assessments/reports/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf>

³⁵⁴ 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>

зазначати механізм та інструменти, спрямовані на розв'язання існуючої проблеми державної політики. Зокрема, чинний Регламент Кабінету Міністрів України зобов'язує при підготовці нормативно-правового акту в пояснювальній записці розкрити суть основних положень проекту акта та зазначити механізм, інструменти, шляхи та/або заходи, спрямовані на розв'язання існуючої проблеми (частина 3 додатку 4 до пункту 1 § 50)³⁵⁵.

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначає: державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності – напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України³⁵⁶.

Відомий вчений-економіст *В. Танци*, аналізуючи систему державної політики, зазначав, що: «При виконанні своїх функцій держава використовує різні інструменти і засоби здійснення своєї політики... І хоча деякі з функцій держави вважаються необхідними і корисними, щодо інших можуть виникати сумніви, так як вони можуть виглядати зайвими або навіть завдають шкоди деяким громадянам. Деякі функції можуть бути вважатися такими, які занадто сильно обмежують особисту свободу, і їх можна було б делегувати ринку, який при правильному функціонуванні здатний надати ті ж самі послуги за нижчою ціною»³⁵⁷.

Регуляторна політика знаходиться в центрі уваги національних урядів та міжнародних організацій. Існує велика кількість досліджень, практичних посібників та рекомендацій.

Так, Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) констатує, що сьогодні ключовим аспектом регуляторної політики країн залишається загроза виникнення напруженості і проблем. Зокрема, країни прагнуть приймати процесуальний підхід до вирішення питань регуляторної політики та використовувати її інструменти (оцінки регулюючого впливу – ОРВ, взаємодія із зацікавленими особами і заключна оцінка) виключно в адміністративному порядку після прийняття політик і регуляторних рішень, що підриває довіру до інструментів регулювання; інформація про процеси і наслідки регуляторної політики залишається неповною; не ведуться державні бази даних щодо забезпечення якості регулювання і застосування принципів забезпечення належної якості регуляторної політики та управління; урядам складно повідомляти інформацію про наслідки своїх дій і демонструвати свій прогрес у підвищенні якості регулювання. В кінцевому рахунку, це впливає на здатність органів публічної влади отримувати підтримку для здійснення реформ, а також підриває довіру суспільства до регулювання в цілому.

ОЕСР надає наступні ключові визначення:

Регулювання – набір різного інструментарію, за допомогою якого уряди встановлюють вимоги для організацій і громадян, який включає всі закони, формальні і неформальні розпорядження, підзаконні акти, адміністративні правила, які випускають неурядові і саморегульовані організації, яким уряд делегував регуляторні повноваження

Регуляторна політика – комплекс правил, процедур і інституцій, введених урядом з метою розвитку, адміністрування і аналізу процесу³⁵⁸.

Країни ОЕСР протягом останніх чотирьох десятиліть поступово еволюціонували від концепції 1.0 «менше регулювання» (less regulation) через 2.0 «якісне регулювання» (better regulation) до 3.0 «розумного регулювання» (smart regulation).

³⁵⁵ Регламент Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156). – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#n13>

³⁵⁶ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. –URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

³⁵⁷ Танци Вито. Правительство и рынки: меняющаяся экономическая роль государства. Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 1. С. 134–165. – URL: http://ecpolicy.ru/images/stories/2017_1/tancy.pdf

³⁵⁸ Перспективы развития регуляторной политики (GOV/RPC(2015)1). Комитет по регуляторной политике. Организация экономического сотрудничества и развития. 2015.

У березні 2012 року ОЕСР випустила «Рекомендації з питань регуляторної політики та управління»³⁵⁹, в яких сформульовано 12 принципів належної регуляторної політики³⁶⁰:

1. Формування якісної загальнодержавної регуляторної політики на найвищому політичному рівні. Політика повинна мати чіткі цілі та рамки задля використання регулювання економічні, соціальні та екологічні вигоди виправдовували витрати та максимізувалися чисті вигоди.

2. Базування на принципах відкритого уряду, включаючи прозорість та залучення громадськості до процесу підготовки проектів регуляторних пропозицій та до якісного аналізу. Забезпечення зрозумілості нормативних актів, регуляторні норми мають чітко встановлювати права та обов'язки зацікавлених сторін.

3. Створити контрольних механізми та інституції нагляду за процедурами та цілями регуляторної політики.

4. Оцінювання регуляторного впливу (Regulatory Impact Assessment, RIA) на ранніх етапах формування нових регуляторних актів, зокрема - необхідності запровадження, його ефективності у досягненні цих цілей, альтернатив вирішення проблеми.

5. Систематичні огляди дієвості регуляторних актів щодо виконання запланованих цілей, врахування витрат та вигод.

6. Регулярна публікація звітів про дієвість функціонування регуляторних інструментів.

7. Контроль за функціями регуляторних органів, щоб забезпечити більшу впевненість у тому, що регуляторні рішення приймаються на об'єктивній, неупередженій та послідовній основі, без конфлікту інтересів, упередженості чи неналежного впливу.

8. Перевірка законності та справедливості процедур, норм та рішень, прийнятих регуляторними органами, її відкритість.

9. Застосування оцінку ризику, управління ризиками з введення у дію нормативних актів з плануванням регламентів їх імплементації та виконання.

10. Забезпечення узгодженості регуляторних рішень на наднаціональному, національному та регіональному рівнях та уникнення дублювання чи колізійних норм.

11. Розвиток регуляторної політики на місцевих рівнях.

12. Врахування кращих практик, відповідних міжнародних стандартів в тій самій сфері регулювання та оцінка їх можливого впливу на інституції зовнішньої юрисдикції³⁶¹.

Регуляторний процес є своєрідною реакцією на проблеми, що виникають в системі. Саме розуміння проблем сучасного світу та технологій проведення конкретних регуляторних процесів дозволять зрозуміти результативність регуляторних впливів на систему, якою прагнуть керувати.

Система нормативно-правового регулювання економічної діяльності НСВО України формувалась протягом багатьох років. За своєю ідеологією чинна регуляторна політика у сфері вищої освіти України в значному ступені є спадкоємцем адміністративно-командної системи управління економічною діяльністю, складається з декількох сотень актів. Фактично можна стверджувати про наявність певної архітектури регуляторної політики у сфері вищої освіти. Безперечно, деякі позиції цієї архітектури сприймаються позитивно, деякі – критикуються. Можна констатувати, що сучасне регулювання у сфері вищої освіти України знаходиться в умовах кризи, викликаній зміною його концептуальних засад. Фактично ЗВО переживають кризу існуючої традиційної «бізнес-моделі» з надання послуг у сферах вищої освіти та науки з серйозними наслідками для способів їх регулювання. Публічна влада формує сукупність нових регуляторів, вводячи під їх «функціональну рамку» нові регуляторні інструменти. Багато запропонованих нових ініціатив щодо зміни регуляторних механізмів або конкретних регуляторних інструментів викликають непорозуміння через відсутність загального концептуального бачення здійснення сучасної регуляторної політики у сфері вищої освіти та розробки практичних технологій їх реалізації.

³⁵⁹ Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD. 2012. 35 p. – URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

³⁶⁰ Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD. 2012. 35 p. – URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

³⁶¹ Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD. 2012. 35 p. – URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

За спрощеною структурою регуляторна політика економічної діяльності у сфері вищої освіти включає сукупності:

- органів державної влади – регуляторів R, що формують та реалізують державну політику у визначеній законом сфері;
- механізмів регуляторної політики M, яка формується та реалізується відповідно до норм, встановлених законом;
- регуляторних інструментів I, що забезпечують функціонування кожного з механізмів M;
- відповідних регламентів N, які забезпечують процеси та процедури реалізації кожного з інструментів I (що формують відповідну інституціональну рамку формальних та неформальних норм та правил), зображених на рис. 5.

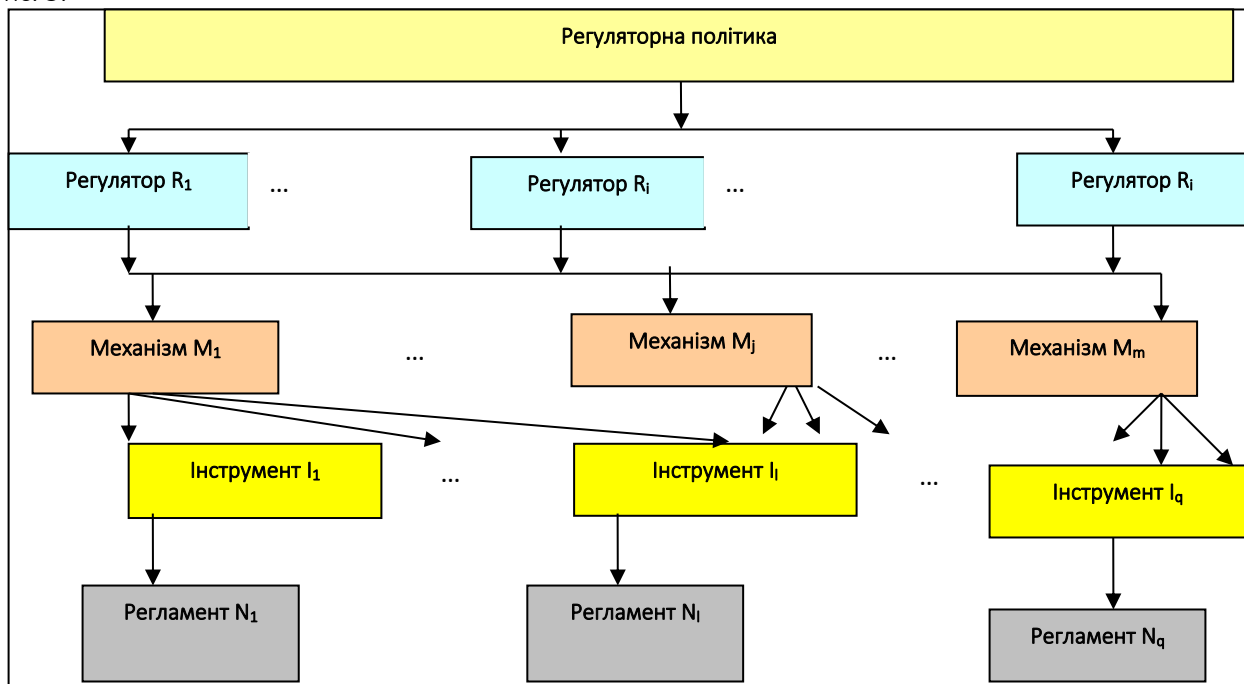


Рис. 5. Складові структури регуляторної політики у сфері вищої освіти

Правове забезпечення регуляторної політики у сфері вищої освіти. Припустимо існування двох видів регуляторів:

- 1) макрорегулятори, що складають сукупність НПА, які видано центральними органами виконавчої влади, у першу чергу – МОН, Мінсоцполітики, Мінфіном, Мінекономіки тощо;
- 2) мегарегулятори, сукупність яких складають закони України та рішення уряду (постанови та розпорядження).

Базовими загальними актами регуляторної політики є: Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»³⁶²; Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта та Методика відстеження результативності регуляторного акта³⁶³; Методичні рекомендації щодо підготовки органами виконавчої влади інформації про здійснення ними державної регуляторної політики³⁶⁴ тощо.

Базовими актами регуляторної політики у сфері вищої освіти є: закони України «Про освіту»; «Про вищу освіту»; НПА «Про забезпечення виконання завдань з реалізації державної регуляторної політики МОН

³⁶² Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV (Редакція від 20.10.2019). – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1160-15#n9>

³⁶³ Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-n>

³⁶⁴ Методичні рекомендації щодо підготовки органами виконавчої влади інформації про здійснення ними державної регуляторної політики : наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 06.05.2004 № 50. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0050563-04>

України»³⁶⁵ тощо. Завдання МОН України щодо регуляторної політики конкретизовано в положенні про міністерство: «Накази МОН, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, видаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (абзац другий частини 8)³⁶⁶.

Окрім того регуляторну політику у сфері вищої освіти посилює сукупність НПА з проведення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, зокрема: Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»³⁶⁷; Методика розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)³⁶⁸; Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері вищої освіти та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою якості освіти³⁶⁹; Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері освітньої діяльності, що підлягає ліцензуванню, та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством освіти і науки, обласними, Київською міською державними адміністраціями³⁷⁰; Уніфікована форма акта, що складається за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері вищої освіти³⁷¹ тощо.

Зміст та складові реалізації регуляторної політики в Україні визначено достатньо детально. Не є виключенням й механізм регулювання діяльності в національній системі вищої освіти України, який також має відповідне правове забезпечення. Однак, на жаль, формування нормативно-правової рамки не супроводжувалось підготовкою відповідних методичних рекомендацій, конкретних практик застосування оцінки регуляторного впливу на всіх етапах життєвого циклу, відповідною підготовкою державних службовців та експертів з проведення процедур оцінювання, їх ресурсним забезпеченням тощо. Фактично у багатьох випадках політика оцінки регуляторного впливу центральними органами виконавчої влади, які й формують основний масив регуляторних НПА, формалізувалась та набула імітаційного характеру.

Сучасний етап управління та регулювання у сфері вищої освіти характеризується збільшенням управлінських дій з боку органів державної влади.

Так, із загальної кількості НПА, прийнятих центральними органами державної влади протягом трьох десятиліть 1991-2019 рр., які використовують терміни «освіта/освітній» (майже 21,3 тис документів) та «навчання / навчальний» (18,9 тис. документів), наявних в базі даних «Законодавство України» станом на 01.02.2020 р., вони групуються за десятиліттями їх прийняття наступним чином: питома вага НПА, прийнятих у 1991-1999 рр. складає відповідно 18,6% та 18,0%; у 2000-2009 рр. - 38,6% та 38,3%; у 2010-2019 рр. - 42,8% та 43,7%. При цьому оновлення масиву освітніх НПА прискорилось: кількість НПА, прийнятих у 2019 р. складає відповідно 5,4% та 3,8% загальної кількості НПА, прийнятих протягом трьох десятиліть. Фактично, кількість

³⁶⁵ Про забезпечення виконання завдань з реалізації державної регуляторної політики Міністерством освіти і науки України : наказ МОН від 19.12.2013 № 1795. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1795729-13>

³⁶⁶ Положення про Міністерство освіти і науки України : постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630 (Редакція від 20.12.2019). – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-n>

³⁶⁷ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V (Редакція від 01.12.2019). – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#n156>

³⁶⁸ Методика розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) : постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 342. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-n>

³⁶⁹ Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері вищої освіти та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою якості освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2018 № 982. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/982-2018-n>

³⁷⁰ Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері освітньої діяльності, що підлягає ліцензуванню, та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством освіти і науки, обласними, Київською міською державними адміністраціями : постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2018 № 902. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/902-2018-n>

³⁷¹ Уніфікована форма акта, що складається за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері вищої освіти : Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.02.2019 № 239. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0278-19#n16>

прийнятих освітніх НПА у 2019 р. (міністри МОН Л.Гриневич та Г.Новосад) була максимальною та зрівнялась з кількістю освітніх НПА, прийнятих у 2012 р. (міністр МОН Д.Табачник).

При цьому збільшується урядовий вплив на НСВОУ. Із загальної кількості НПА, прийнятих КМУ, які використовують терміни «освіта/освітній» та «навчання/навчальний» (наявних в базі даних «Законодавство України») вони групуються за десятиліттями їх прийняття наступним чином: питома вага НПА, прийнятих у 1991-1999 рр. складає відповідно 20,5% та 20,0%; у 2000-2009 рр. – 34,5% та 37,8%; у 2010-2019 рр. – 40,7% та 38,2%. При цьому оновлення масиву освітніх НПА за останні два роки прискорилось: кількість НПА, прийнятих у 2018 р. складає відповідно 5,2% та 4,6% загальної кількості НПА, прийнятих протягом трьох десятиліть, а у 2019 р. – вже відповідно 7,3% та 4,0%.

Зазначимо, що всі складові структури регуляторної політики у сфері вищої освіти достатньо динамічно змінюється за складом, цілями, функціями та повноваженнями при затвердженні складу нового уряду та прийняттям нових законодавчих змін. Сама регуляторна політика за змістом та структурою має певні цикли життя (зародження, становлення, розвиток, угасання та утилізацію), які суттєво залежать від пануючих на ці часи в органах публічної влади, академічному співтоваристві та суспільстві політико-правових та соціально-економічних об'єктивних та суб'єктивних поглядів та пристрастей. Свій вклад вносить також ситуація в країні та світу (особливо під час криз), що зумовлює іноді кардинальні зміни політики, запровадження особливих антикризових механізмів та інструментів.

Практична відсутність стратегічного управління національною системою вищої освіти України, його декларативність та неспадкоємність заважають сформувати цілісну концепцію регуляторної політики сфери вищої освіти, системно зв'язати її з іншими державним, галузевими та регіональними регуляторними політиками.

Мають рацію висновки Світового банку (жовтень 2019): «Проблеми у сфері вищої освіти є складнішими та дедалі актуальнішими. Наразі відсутнє чітке бачення того, як вища освіта буде ув'язано з позитивними змінами внаслідок реформ у сфері середньої освіти або з потребами ринку праці в навичках. Закон України «Про вищу освіту» став першим системним заходом з реформування, схваленим Верховною Радою України одразу ж після Революції гідності. Він став компромісом між інтересами багатьох угруповань і був прийнятий після багатьох років відсутності чіткої стратегії розвитку вищої освіти державної політики, що полягала у відсутності державної політики. Проте він не забезпечив розв'язання наявних проблем. На сьогоднішній день немає чіткого або послідовного бачення шляхів розвитку сфери вищої освіти або окремих вишів. Ця проблема має основоположний характер вища освіта в Україні не може задовольняти потреб населення та економіки без чітких цілей та стратегії їх досягнення»³⁷².

Є проблеми із системністю та гнучкістю правового регулювання сфери вищої освіти: практика формування та реалізації цієї політики здійснюється в багатьох випадках за технологією «згори – вниз», з перевагою механізмів та інструментів централізованого управління, з вкрай рідким застосуванням (переважно – в вигляді декларацій) децентралізації.

Саме тому варто підтримати інший висновок Світового банку: «І хоча Україна зробила сміливі кроки до реформування своєї системи освіти, реформи проходили нерівномірно, а для забезпечення успішності та наступності цього процесу потрібні подальші реформи. У дискурсі, що склався в Україні, під «реформами» часто розуміють просте внесення змін у законодавчі акти. У цьому сенсі після недавнього прийняття законів, зокрема, про загальну середню та вищу освіту, реформи просунулись досить далеко. Водночас, для досягнення бажаних змін у результатах законодавчі зміни необхідно реалізувати на практиці. А для цього потрібні ресурси, технічне «ноу-хау», громадська підтримка та політичне лідерство. Крім того, необхідно здійснити додаткові реформи, спрямовані на усунення дисбалансів, що зберігаються досі»³⁷³.

Певною вадою регуляторної політики в сфері вищої освіти є обмежене використання моніторингу та аналізу досягнень та провалів конкретних механізмів та інструментів цієї політики, забезпечення здійснення пілотних проектів або окремих правових режимів з управління економічною діяльністю ЗВО, вивчення та розповсюдження кращих практик ефективної діяльності конкретних ЗВО.

³⁷² 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/pdf/Overview.pdf>

³⁷³ 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/pdf/Overview.pdf>

Механізми та інструменти регуляторної політики у сфері вищої освіти України

У перекладі з німецької (Mechanismus), французької (mécanisme), грецької (Μέchanē) механізм є знаряддя, пристрій. Це:

- 1) пристрій, що передає чи перетворює рух між різними ланками машини, приладу;
- 2) внутрішній устрій, система, наприклад, державний механізм;
- 3) послідовність станів або процесів будь-яких явищ³⁷⁴.

Термін «механізм» широко використовується в наукових дослідженнях з різними предикатами відповідно до умов їх застосування.

Так, Економічна енциклопедія надає визначення наступних механізмів: банківського кредитування в Україні; банкрутства підприємства; використання економічних законів; викупу акцій; вироблення менеджменту цілей; грошової трансмісії; дії економічних законів; добровільного звільнення; забезпечення економічної безпеки країни; захисту інтелектуальної власності; зменшення основних економічних ризиків; іпотечного кредитування; регулювання світової економічної рівноваги; справляння податків в Україні; усьних контрактів; ціноутворення; природокористування; кредитний; кредитування³⁷⁵.

Використання терміну «механізм» у наукових дослідженнях часто визначається як набір певних елементів, що складають систему в статичному і динамічному стані. Головним призначенням механізмів визначається в досягненні поставлених цілей за допомогою різних інструментів (засобів), методів і способів відповідно до певних процедур. Можна виділити три основних підходи, яких дотримуються дослідники при визначенні системи управління і механізмів управління.

За першим підходом в організаційній системі розглядають суб'єкт і об'єкт як два ключових елементи, виокремлюючи механізм управління як сукупність процедур (інструментів) прийняття управлінських рішень, до яких відносять, як правило, методи, прийоми, стимули, санкції тощо.

Відповідно до другого підходу механізм управління є невід'ємним елементом системи управління разом з об'єктом і суб'єктом управління. Механізм управління, при цьому, складають методи, інструменти та відповідне організаційне забезпечення.

Представники третього підходу вважають, що систему управління і механізм управління слід розглядати як тотожні поняття. В цьому випадку система управління або механізм управління також передбачає використання методів, інструментів та відповідне ресурсне забезпечення.

Таким чином, у теорії та практиці існує певне різноманіття підходів щодо того, що являють собою існуючі правові та економічні механізми. Про механізми управління можна говорити, як про систему елементів, так й про процес. Найчастіше під механізмом в теорії і та практиці правової та економічної науки розуміють саме систему елементів – складно організовану систему засобів, призначену для досягнення певного результату. Зазначене розуміння механізму є настільки широко поширеним, що знаходить своє відображення не тільки в науковій, а й в навчальній літературі. Так, наприклад, непоодинокі визначення, згідно з яким правовий / економічний механізм являє собою складно організовану систему соціально-правових засобів (принципів, приписів, інститутів, дій чи соціальних і юридичних заходів), яка розглядається в єдності і у взаємозв'язку з соціальною діяльністю людей, їх інтересами і потребами і пов'язану із забезпеченням (напрямоком, підпорядкуванням, заохоченням) досягнення цілей цієї діяльності в певних суспільних умовах і конструктивними (правовими) засобами³⁷⁶.

Широка поширеність розуміння механізму як структури в випадках, коли мова йде про процеси, які мають місце в суспільно-економічному житті, пояснюється, перш за все, науковими традиціями. Разом з тим, там, де йде мова про механізм як про сукупність елементів, в дійсності мається на увазі не механізм процесу, а «модель, що представляє право в його інструментальному зрізі, як комплексу спеціальних засобів, які своїм функціонуванням забезпечує досягнення певного правового результату»³⁷⁷.

³⁷⁴ Словник іншомовних слів. К.: Довіра. УВНЦ «Рідна мова». 2000. с. 637.

³⁷⁵ Економічна енциклопедія. У 3-х т. Т.2. За ред. С. В. Мочерного. К.: Академія, 2001. 848 с.

³⁷⁶ Гойман-Калинский И.В., Иванец Г.И., Червонюк В.И. Элементарные начала общей теории права. М.: Колос, 2003. С. 204.

³⁷⁷ Коновалова И.О. Механизм действия частного права. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 12. – URL: http://dissovet.rudn.ru/web-local/prep/rj/index.php?id=37&mod=dis&dis_id=1150

Термін «механізм» (mechanism) в українському законодавстві широко використовується з різними предикатами та формулюваннями відповідно до умов їх використання. Щорічно видається приблизно півтисячі НПА, в яких використовується термін «механізм». Так, у базі даних «Законодавство України» станом на 10.02.2020 р. було документів з терміном «механізм»: 2019 р. – 573; 2018 – 634; 2017 – 576; 2016 – 524 тощо. Щорічно цей термін використовує майже кожний 11-12-ий НПА.

У рамках цілей дослідження пропонується розглядати конкретні типи механізмів регуляторної політики у сфері вищої освіти, спрямовані на здійснення економічної діяльності ЗВО. Самі механізми розглядатимуться у вигляді сукупності регуляторних інструментів, що безпосередньо впливають на конкретний аспект економічної діяльності ЗВО (інструментальний підхід).

У контексті теми дослідження конкретні регуляторні інструменти, які забезпечують дію виділеного типу регуляторного механізму, пропонується розглядати у наступній послідовності:

- 1) їх актуальність з позицій політики вищої освіти, у т.ч. – генеза його розвитку;
- 2) загальна адміністративно-правова характеристика;
- 3) кількісні та якісні оцінки його розповсюдженості (зокрема обсягів);
- 4) кількісні та якісні оцінки його впливу на стан університетського управління, зокрема – на автономію;
- 5) за можливістю (наявністю даних) – оцінити збільшення / зменшення трансакційних витрат.

Термін «Інструмент» (instrument) в українському законодавстві використовується достатньо часто. Щорічно видається декілька сотень НПА, в яких використовується термін «інструмент». Так, у базі даних «Законодавство України» станом на 10.02.2020 р. було документів з терміном «інструмент»: 2019 – 243; 2018 – 274; 2017 – 234; 2016 – 223 тощо. Більш вживаний в українському законодавстві є використання терміну «засіб», який використовується як одночасно «засіб/інструмент», так й у змісті визначення терміну «інструмент».

Словник іншомовних слів надає його одне з тлумачень як засіб для досягнення поставленої мети³⁷⁸. В технічному змісті цей термін визначається наступним чином: «Інструмент — технологічне оснащення, призначене для впливу на предмет праці з метою зміни його стану. Стан предмета праці визначають за допомогою міри та (чи) вимірювального приладу»³⁷⁹.

У сфері вищої освіти термін «інструмент» теж використовується в різних змістах. Так, частина 4 статті 17 Закону України «Про фахову передвищу освіту» надає наступний перелік інструментів, процедур та заходів забезпечення і підвищення якості фахової передвищої освіти, зокрема:

- 1) стандарти фахової передвищої освіти;
- 2) ліцензування освітньої діяльності;
- 3) акредитацію освітньо-професійних програм;
- 4) зовнішнє незалежне оцінювання результатів навчання;
- 5) єдиний державний кваліфікаційний іспит;
- 6) інституційний аудит;
- 7) моніторинг якості освіти;
- 8) атестацію педагогічних (науково-педагогічних) працівників;
- 9) сертифікацію педагогічних працівників;
- 10) громадський нагляд³⁸⁰.

Так саме, акредитації освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, визнається інструментом зовнішнього забезпечення якості вищої освіти в Україні³⁸¹.

Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року відносить відсутність достовірного прогнозування тенденцій та досліджень впливу інструментів державного регулювання інноваційного розвитку економіки до проблем, які повинні бути розв'язані за допомогою інструментів

³⁷⁸ Словник іншомовних слів. К.: Довіра. УВНЦ «Рідна мова». 2000. с. 473.

³⁷⁹ Положення про технічне обслуговування устаткування підприємств гірничо-металургійного комплексу, затверджене Наказом Мінпромполітики від 15.06.2004 № 285. –URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0807-04>

³⁸⁰ Про фахову передвищу освіту : Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19>

³⁸¹ Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : Наказ Міністерства освіти і науки України 11.07.2019 № 977. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0880-19?find=1&text=%B3%ED%F1%F2%F0%F3%EC%E5%ED%F2#w11>

державної політики та пропонує запровадити зокрема серед інструментів оцінки надійності партнерів репутаційні рейтинги³⁸².

В інших змістах термін використовується з різними предикатами. Фінансовий інструмент – це будь-який контракт, що покладає початок виникненню фінансового активу однієї сторони та фінансового зобов'язання чи інструментів у вигляді акцій іншої сторони. Фінансові інструменти включають: «...основні фінансові інструменти, такі як дебіторська заборгованість, кредиторська заборгованість та акції або будь-які похідні цінні папери та похідні фінансові інструменти, такі як опціони, ф'ючерси, форварди, процентні свопи та обмін валютами, вартість яких є похідною від основного фінансового інструменту, чи ставка або індекс ціни іншого основного інструменту»³⁸³.

Класифікація регуляторних інструментів. Нормативно-правові акти регуляторної політики включають наступні види регуляторних інструментів: 1) ліміти і квоти, 2) норми, 3) нормативи³⁸⁴, 4) стандарти, кодекси усталеної практики, технічні умови тощо.

Ліміт (Limit) – гранична кількість або межа, встановлювальні кількісні обмеження на економічні операції (використання природних ресурсів, обсяги контрактів, купівлю-продаж товарів, експорту та імпорту товарів та ін.)³⁸⁵. Встановлюється нормативним документом.

Квота (Quota) – частка участі в загальному виробництві, збуті, капіталі, зовнішній торгівлі та ін. Квотування виконує обмежувальні функції, діє змогу наперед визначати максимальні обсяги певних видів економічної діяльності³⁸⁶. Встановлюється нормативним документом.

Норма (Norma) – максимально допустима величина матеріальних, трудових і фінансових ресурсів для виробництва одиниці продукції, виконання одиниці робіт чи надання одиниці послуг, встановлена для певних виробничих умов (природних, техніко-технологічних і організаційних). Норма є переважно абсолютною величиною і вимірюється в одиницях, прийнятих для кожного ресурсу³⁸⁷. Встановлюється нормативним документом.

Нормативи (Normative) – показники, що характеризують рівень використання знарядь і засобів праці, предметів праці, живої праці, грошових коштів тощо, їх витрат на одиницю площі, ваги, обсягу та ін.. В окремих випадках нормативи є складовими норм. Нормативи як і норми – складова всієї економічної інформації, що характеризує основні елементи процесу виробництва, який передбачає взаємодію праці людини, предметів праці і засобів праці³⁸⁸. Встановлюється нормативним документом.

Стандарт (Standard) – нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері³⁸⁹.

³⁸² Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 526-р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-%D1%80>

³⁸³ Рекомендація Комісії 2000/408/ЄЕС від 23.06.2000 «Щодо опублікування інформації про фінансові інструменти та про інші питання, спрямованої на уточнення інформації, яка повинна надаватися у відповідності до Директиви Ради 86/635/ЄЕС» від 8 грудня 1986 року щодо річних бухгалтерських звітів та консолідованих звітів банків та інших фінансових установ (що повідомлена у документі за номером C(2000) 1372)

³⁸⁴ Нормативний акт – це прийнятий уповноваженим державним чи іншим органом у межах його компетенції офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, носить загальний чи локальний характер та застосовується неодноразово. Що ж до актів ненормативного характеру (індивідуальних актів), то вони породжують права і обов'язки тільки у того суб'єкта (чи визначеного ними певного кола суб'єктів), якому вони адресовані. Див.: Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів : Роз'яснення Вищого арбітражного суду від 26.01.2000 № 02-5/35.

³⁸⁵ Економічна енциклопедія. У 3-х т. Т.2. За ред. С. В. Мочерного. К.: Академія, 2001. С. 191.

³⁸⁶ Економічна енциклопедія. У 3-х т. Т.1. За ред. С. В. Мочерного. К.: Академія, 2000. С. 749.

³⁸⁷ Економічна енциклопедія. У 3-х т. Т.2. За ред. С. В. Мочерного. К.: Академія, 2001. С. 587.

³⁸⁸ Економічна енциклопедія. У 3-х т. Т.2. За ред. С. В. Мочерного. К.: Академія, 2001. С. 594.

³⁸⁹ Закон України «Про стандартизацію» від 05.06.2014 № 1315-VII, Редакція від 03.07.2019. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>

Кодекс усталеної практики (Code of good practice) – нормативний документ, що містить рекомендації щодо практик чи процедур проектування, виготовлення, монтажу, технічного обслуговування або експлуатації обладнання, конструкцій чи виробів³⁹⁰.

Технічні умови – нормативний документ, що встановлює технічні вимоги, яким повинна відповідати продукція, процес або послуга, та визначає процедури, за допомогою яких може бути встановлено, чи дотримані такі вимоги³⁹¹.

Окрім класифікації регуляторних інструментів за їх видами (квоти, норми, нормативи, стандарти та інші регулятори), їх можна класифікувати за напрямками взаємодії³⁹²:

Зовнішні: регулятор (орган державної влади) – ЗВО; засновник – ЗВО; провайдер продукції (товарів та послуг), що забезпечують статутну діяльність ЗВО – ЗВО; провайдер публічних послуг, пов'язаний (афільований) з регулятором / засновником – ЗВО; споріднена інституційна одиниця (наукова установа, заклад освіти тощо) або їх об'єднання³⁹³ – ЗВО;

Внутрішні: одержувач послуги (споживач продукції) та пов'язані з ними фізичні та юридичні особи – ЗВО (за умовами відповідних угод); персонал та об'єднання працівників; структурні підрозділи; дочірні організації тощо.

Також додатково можна класифікувати регуляторні інструменти за видами об'єктів регулювання ЗВО: майнові та немайнові права; цивільно-правові; приватно-правові відносини тощо.

Більшість нормативно-правових актів, що регулюють сферу вищої освіти, безпосередньо впливають на інституціональну автономію ЗВО, «змінюючи» її облік (рис. 6).



Рис. 6. «Стискування» університетської автономії державними регуляторними НПА

³⁹⁰ Закон України «Про стандартизацію» від 05.06.2014 № 1315-VII, Редакція від 03.07.2019. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>

³⁹¹ Закон України «Про стандартизацію» від 05.06.2014 № 1315-VII, Редакція від 03.07.2019. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>

³⁹² Закон України «Про стандартизацію» від 05.06.2014 № 1315-VII, Редакція від 03.07.2019. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>

³⁹³ Зокрема, останнім часом університети активно об'єднуються заради створення платформ нових освітніх цифрових ресурсів та відкритих курсів онлайн-освіти (МООС), забезпечуючи скорочення витрат на послуги у сфері вищої освіти та додаткове залучення нових категорій здобувачів освіти.

Сама інституційна сукупність чинних регуляторних інструментів у сфері вищої освіти, що доповнюють та посилюють одне одного (патерналізм державної політики), на тлі низького рівня довіри, підтриманий пануванням ідеології «виграш – програш» (win-lose mentality), є принциповим обмеженням отримання вигоди від економічної діяльності всіх інституційних одиниць цієї сфери.

В певному ступені викривлюють соціально-економічну картину те, що часто запровадження певних нових регуляторних інструментів, які сприймаються в академічному суспільстві як прогресивні, залишається лише декларацією, воно не підкріплюється розробкою конкретних регламентів їх реалізації. Виникає довготривалий ефект розриву «очікування – реальність», який посилює інституційну безініціативність, стимулює в академічному середовищі споживацькі настрої, ідеологію власного виживання тощо.

На часі проведення аналізу всієї сукупності чинних регуляторних інструментів в сфері вищої освіти в рамках визнаної офіційно ідеологічної моделі (в спектрі від патерналізму з державним втручанням до децентралізації та автономії) з точки зору їх ефективності, відповідності довгостроковим цілям сучасного соціально-економічного розвитку на всіх рівнях: країни, регіону, інституційної одиниці тощо. За наслідками цього аналізу варто провести повну ревізію актів регуляторної політики у сфері вищої освіти, систематизувати їх, вилучивши застарілі та суперечливі правові норми.

На часі проведення аналізу всієї сукупності чинних регуляторних інструментів в сфері вищої освіти від НПА, що реалізують політику патерналізму з державним втручанням до НПА, що стимулюють децентралізацію та автономію з точки зору їх ефективності, відповідності довгостроковим цілям сучасного соціально-економічного розвитку на всіх рівнях: країни, регіону, інституційної одиниці тощо. За наслідками цього аналізу варто провести повну ревізію актів регуляторної політики у сфері вищої освіти, систематизувати їх, вилучивши застарілі та суперечливі правові норми.

Також актуалізується завдання проведення дослідження сукупності актів європейського права, регулюючих діяльність в сфері вищої освіти³⁹⁴ задля цілей застосування вибраної сукупності цих актів (в простішому випадку – з простим перекладом українською) для осучаснення нормативно-правового регулювання відповідно до сучасних європейських правових практик.

³⁹⁴ Загальна чисельність актів європейського права (All EU law) в сфері освіти складала сукупність з більш ніж 57 тис. одиниць. Законодавча база європейського освітянського права EUR-Lex стрімко оновлюється: у 2015 р. вона поповнилась 2606 актами; 2016 – 2854; 2017 – 3032; 2018 – 3446; 2019 – 2213 актами. База європейського права з регулювання діяльності університетів складає майже 20,8 тис. актів, з них прийнятих у 2015 р. – 861; 2016 – 1140; 2017 – 1160; 2018 – 1382; 2019 – 865 актів; 2020 – 48. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Механізми та інструменти регулювання економічної діяльності ЗВО в контексті університетської інституційної автономії³⁹⁵

У сфері вищої освіти України можна виділити декілька основних механізмів, безпосередньо пов'язаних із регулюванням інституційної (зокрема – економічної) діяльності ЗВО, а саме регуляторні механізми:

- 1) бюджетної діяльності;
- 2) надання послуг у сфері вищої освіти (основного виду діяльності ЗВО);
- 3) надання послуг у сфері наукової діяльності та розробок;
- 4) надання інших послуг ЗВО; пов'язаних із забезпеченням управління ЗВО; а також із кадровим та ресурсним забезпеченням (економічний аспект);
- 5) пов'язаних із інституційно-структурними питаннями (структурні підрозділи, державно-приватне партнерство, реструктуризація ЗВО та їх підрозділів тощо) та інші.

Розглянемо як приклад основні найбільш відомі інструменти механізму бюджетного фінансування статутної економічної діяльності ЗВО з надання послуг у сфері вищої освіти (табл. 5)³⁹⁶.

Таблиця 5

Регуляторний механізм та інструменти бюджетного фінансування ЗВО з надання послуг у сфері вищої освіти

<i>Регуляторний інструмент</i>	<i>Зміст</i>	<i>Регуляторні НПА</i>
1. Вартість (ціна) послуги у сфері вищої освіти	Зміст та структура в різних НПА визначаються по-різному.	Регулятор: Мінекономрозвитку Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 р. № 346.
2. Кредитна підтримка здобувачів вищої освіти	Молоді громадяни можуть одержувати за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів пільгові довгострокові кредити для здобуття освіти у закладах вищої та фахової передвищої освіти незалежно від форми власності та сфери управління, що діють на території України, за різними формами здобуття освіти, які передбачаються у відповідних бюджетах окремим рядком.	Регулятор: МОН Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні : Закон України Порядок пільгового кредитування для здобуття професійно-технічної та вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 № 673
3. Ваучерна підтримка здобувачів вищої освіти	Ваучер – документ встановленого зразка, що дає особі відповідно до Закону право на перепідготовку або підготовку за іншою спеціальністю, підготовку на наступному рівні освіти, спеціалізацію, підвищення кваліфікації у закладах освіти чи у роботодавця.	Регулятор: КМУ, Мінсоцполітики Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI; Порядок видачі ваучерів для підтримання конкурентоспроможності осіб на ринку праці : постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2013 р. № 207; Перелік професій, спеціальностей, напрямів підготовки та підвищення кваліфікації, для навчання за якими може бути виданий ваучер : Наказ Мінсоцполітики від 25.06.2015 № 661 (у редакції наказу від 03.12.2015 № 1169)

³⁹⁵ В контексті теми дослідження – у першу чергу з позицій забезпечення університетської автономії із здійснення економічної діяльності (фінансової автономії).

³⁹⁶ Автор звертає увагу на те, що надані переліки регуляторних інструментів здійснювався на основі авторського підходу, вони не є вичерпними. Більш детальна класифікація потребує подальших досліджень діяльності ЗВО.

<i>Регуляторний інструмент</i>	<i>Зміст</i>	<i>Регуляторні НПА</i>
4. Стипендіальна підтримка здобувачів вищої освіти	Визначення терміну «стипендія» в українському законодавстві має широкий, не зовсім конкретний зміст.	Регулятор: Мінсоцполітики, МОН Порядок призначення і виплати стипендій : постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2004 № 882 (в редакції постанови від 28.12.2016 № 1050)
5. Соціальна підтримка здобувачів вищої освіти		Регулятор: КМУ, Мінсоцполітики Регулюється окремими НПА в залежності від категорії здобувачів освіти.
6. Повернення коштів на надання послуги у сфері вищої освіти здобувачем освіти, який перериває навчання		Регулятор: КМУ, МОН Порядок відшкодування коштів державного або місцевого бюджету, витрачених на оплату послуг з підготовки фахівців : постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2015 р. № 658; Порядок реалізації права на першочергове зарахування до закладів вищої медичної і педагогічної освіти за державним (регіональним) замовленням осіб, які уклали угоду про відпрацювання не менше трьох років у сільській місцевості або селищі міського типу : постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 р. № 417
7. Нормативи чисельності здобувачів вищої освіти на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника (Student teacher ratio)	Пропонується відмінити, не запропонувавши його заміну іншим інструментом (технологією).	Регулятор: КМУ, МОН Постанова Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 № 1134 «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»
8. Державна цільова підтримка деяким категоріям громадян для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти.	Відноситься до інструментів т.з. «другого шансу», яке в українському законодавстві отримало назву «друга вища освіта».	Регулятор: КМУ, МОН Порядок та умови надання державної цільової підтримки деяким категоріям громадян для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 р. № 975 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 17.07.2019 р. № 686)
9. Державне регулювання вступу до ЗВО		Регулятор: МОН Умови прийому на навчання до закладів вищої освіти України в 2020 році : Наказ МОН від 11.10.2019 № 1285
10. Іменні премії, стипендії, гранти		Регулятор: ВРУ, Президент України, КМУ тощо. Окремі акти за кожним видом іменної підтримки.
11. Державне замовлення	Державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (далі - державне замовлення) - засіб державного регулювання задоволення потреб економіки та	Регулятор: КМУ, МЕРТ, МОН Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів»

<i>Регуляторний інструмент</i>	<i>Зміст</i>	<i>Регуляторні НПА</i>
	суспільства у кваліфікованих кадрах, підвищення освітнього та наукового потенціалу нації, забезпечення конституційного права громадян на здобуття освіти відповідно до їх покликань, інтересів та здібностей.	Порядок формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 № 306
12. Підтримка академічної мобільності	Академічна мобільність – можливість учасників освітнього процесу навчатися, викладати, стажуватися чи проводити наукову діяльність в іншому вищому навчальному закладі (науковій установі) на території України чи поза її межами. Здобувачам вищої освіти, які реалізують право на академічну мобільність, протягом навчання, стажування чи здійснення наукової діяльності в іншому вищому навчальному закладі (науковій установі) на території України чи поза її межами гарантується збереження місця навчання та виплата стипендії відповідно до положення про порядок реалізації права на академічну мобільність.	Регулятор: МОН Про вищу освіту : Закон України; Положення про порядок реалізації права на академічну мобільність : постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2015 № 579
13. Фінансування студентського самоврядування	Фінансовою основою студентського самоврядування є: 1) кошти, визначені вченою радою вищого навчального закладу в розмірі не менш як 0,5 відсотка власних надходжень, отриманих вищим навчальним закладом від основної діяльності; 2) членські внески студентів (курсантів), розмір яких встановлюється вищим органом студентського самоврядування вищого навчального закладу. Розмір місячного членського внеску однієї особи не може перевищувати 1 відсотка прожиткового мінімуму.	Регулятор: МОН Про вищу освіту : Закон України

Розглянемо більш детально деякі із перелічених у таблиці регуляторних інструментів.

Регуляторний інструмент: Вартість (ціна) послуги у сфері вищої освіти. Проблема ціни послуг у сфері освіти була актуальною як в радянські часи³⁹⁷, так в часи незалежності України. Однак, спроби ввести прозорі інструменти розрахунків ціни послуги у сфері вищої освіти часто запроваджувались не в повному ступені через складність розрахунків її вартості та певного опортунізму провайдерів послуг у сфері вищої освіти. Складність проблеми формування ціни послуг у сфері освіти демонструють освітні закони України, які використовують сукупність різних термінів (плата, оплата, безоплатні освіта, вартість тощо), недостатньо пов'язаних між собою, що часто несуть в собі інший економічний зміст.

Так, Закон України «Про освіту» використовує терміни³⁹⁸:

³⁹⁷ В радянські часи протягом майже трьох десятиліть (перед другою світовою війною та після неї) деякі види освіти (зокрема вищої освіти) були платними для населення.

³⁹⁸ Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII, Редакція від 16.01.2020. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

1) «Плата за надання освітніх послуг»: «Джерелами фінансування суб'єктів освітньої діяльності відповідно до законодавства можуть бути: ... плата за надання освітніх та інших послуг відповідно до укладених договорів» (частина 1 статті 79);

2) «Плата за навчання здобувачів освіти»: «Плата за навчання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації здобувачів освіти, за надання додаткових освітніх послуг встановлюється суб'єктом освітньої діяльності у гривні. Для здобувачів освіти - нерезидентів України плата може встановлюватися в іноземній валюті» (частина 4 статті 79);

3) «Оплата за навчання»: «Розмір та умови оплати за навчання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації, за надання додаткових освітніх послуг встановлюються договором» (частина 5 статті 79);

4) «Безоплатна освіта»: «безоплатна освіта – освіта, яка здобувається особою за рахунок коштів державного та / або місцевих бюджетів згідно із законодавством» (пункт 3 частини 1 статті 1);

5) «Вартість»: «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» (пункт 18 частини 1 статті 1)³⁹⁹.

Закон України «Про вищу освіту» використовує декілька термінів⁴⁰⁰:

1) «Вартість платних освітніх послуг для здобувачів вищої освіти» – «Порядок надання платних освітніх та інших послуг, включаючи порядок визначення їх вартості для здобувачів вищої освіти, встановлюється центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку і торгівлі, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової, бюджетної, податкової політики» (абзац 2 частини 2 статті 73);

2) «Розмір плати за весь строк навчання»: «Розмір плати за весь строк навчання для здобуття відповідного ступеня вищої освіти, підвищення кваліфікації, а також порядок оплати освітньої послуги (разово, щороку, щосеместрово, щомісяця) встановлюються у договорі (контракті), що укладається між ЗВО та фізичною (юридичною) особою, яка замовляє платну освітню послугу для себе або для іншої особи, беручи на себе фінансові зобов'язання щодо її оплати» (частина 6 статті 73);

3) «Плата за навчання»: «Заклад вищої освіти має право змінювати плату за навчання у порядку, передбаченому договором, не частіше одного разу на рік і не більш як на офіційно визначений рівень інфляції за попередній календарний рік» (абзац 2 частини 7 статті 73)⁴⁰¹.

Варто зазначити, що зазначені дефініції та норми можна застосовувати у першу чергу для врегулювання економічних відносин ЗВО із здобувачем вищої освіти, що навчається за контрактом. Однак, основний контингент здобувачів вищої освіти навчаються за рахунок бюджетних коштів – у цих випадках можна вести розмову не про вартість послуг у сфері вищої освіти, а про суму витрат державного бюджету на отримання послуги у сфері вищої освіти на одного здобувача вищої освіти (безоплатна освіта).

Спроба ввести в дію інструмент оцінки вартості підготовки здобувачів вищої освіти на початку другого десятиліття XXI століття.

Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів»⁴⁰² унормовував використання інструменту «орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта». Законом передбачалось укладання державного контракту на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів за державним замовленням з виконавцем державного замовлення – вищим,

³⁹⁹ Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII, Редакція від 16.01.2020. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

⁴⁰⁰ Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII, Редакція від 16.01.2020. –URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴⁰¹ Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII, Редакція від 16.01.2020. –URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴⁰² Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 20.11.2012 № 5499-VI, Редакція від 28.09.2017. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5499-17>

професійно-технічним навчальним закладом, закладом післядипломної освіти, науковою установою державної та комунальної форми власності, які пройшли конкурсний відбір⁴⁰³.

Формування державного замовлення здійснювалось відповідно до затвердженого урядом порядку, який передбачав розрахунок вартості послуг з підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, асистента-стажиста, аспіранта, докторанта, підвищення кваліфікації та перепідготовки однієї особи за бюджетні кошти (орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, асистента-стажиста, аспіранта, докторанта за освітньо-кваліфікаційним рівнем, науковим ступенем та формою навчання) – на рік, що настає за плановим роком, та наступні два бюджетні періоди⁴⁰⁴. Також урядом була затверджена *Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта*⁴⁰⁵. Зазначена методика пропонувала закладам освіти розраховувати вартість підготовки за державним замовленням одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, слухача за освітньо-кваліфікаційним рівнем, науковим ступенем, спеціальністю, напрямом підготовки, галуззю знань, видом економічної діяльності (для професійно-технічного навчального закладу), професією та формою навчання на плановий рік за 11 статтями витрат, а саме⁴⁰⁶:

- 1) оплати праці;
- 2) нарахувань на оплату праці;
- 3) витрат на виплату академічної стипендії;
- 4) витрат на соціальне забезпечення;
- 5) витрат на оплату комунальних послуг та енергоносіїв;
- 6) витрат, безпосередньо пов'язаних з навчанням;
- 7) витрат, опосередковано пов'язаних з навчанням;
- 8) капітальних витрат;
- 9) витрат на утримання гуртожитку;
- 10) розміру соціальних гарантій, передбачених проектом Державного бюджету України на плановий рік;
- 11) тарифів на комунальні послуги та енергоносії тощо⁴⁰⁷.

Проблема ціноутворення послуг у сфері вищої освіти сьогодні актуалізована нормами пункту 14 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік», що серед інших взаємопов'язаних пропозицій пропонує Кабінету Міністрів України: «запровадити механізм індикативної собівартості (в обсягах мінімального розміру вартості навчання за кожною спеціальністю (спеціалізацією) відповідно до ліцензійних умов)» (абзац третій)⁴⁰⁸. Був підготовлений проект постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі питання запровадження індикативної собівартості», пропонується Міністерством освіти і науки України для громадського обговорення⁴⁰⁹.

Можна виділити наступні підходи до ціноутворення (формування та встановлення цін) послуги у сфері вищої освіти:

бюджетний, що передбачає розподіл наявного бюджетного «кошика» – як ідеал: зрозумілий та прозорий, який актуалізує проблему якості планування + політичної (соціальної) доцільності;

⁴⁰³ Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 20.11.2012 № 5499-VI, Редакція від 28.09.2017. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5499-17>

⁴⁰⁴ Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 20.11.2012 № 5499-VI, Редакція від 28.09.2017. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5499-17>

⁴⁰⁵ Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 р. № 346. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2013-n>

⁴⁰⁶ Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 р. № 346. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2013-n>

⁴⁰⁷ Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 р. № 346. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2013-n>

⁴⁰⁸ Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23.11.2018 року № 2629-VIII. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>

⁴⁰⁹ МОН пропонує для громадського обговорення проект постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі питання запровадження індикативної собівартості». – URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-postanovi-kabminu-pro-deyaki-pitannya-zaprovadzhennya-indikativnoyi-sobivartosti>

Бухгалтерський (ціна виробництва), що ґрунтується на обрахунках собівартості університетських (виробничих) витрат⁴¹⁰. У сучасних умовах є неповним, тому, що не враховує (виключає) супутні витрати (ЗНО, стипендії, видатки розвитку, фінансування академічної мобільності та професійного росту тощо);

Бухгалтерсько-маркетинговий, який передбачає включення до собівартості, окрім ціни виробництва також ціни продажу (збуту);

Базової дуальності цін: визнання окремих підходів до визначення ціни послуги за державним замовленням (загальний фонд) та за контрактом (спеціальний фонд) – виникає проблема «зайця»⁴¹¹;

Індивідуально-груповий, який ґрунтується на визнанні множини інструментів формування цін послуг у сфері вищої освіти відповідно до різних університетів / груп ЗВО та груп здобувачів освіти;

Інструментарний: ціна формується залежно від конкретного фінансового інструменту⁴¹², що застосовується (ваучер, пільговий кредит⁴¹³ ...);

Соціально обґрунтований, що враховує можливості населення здійснювати оплату послуг у сфері вищої освіти відповідно до визначених нормативів мінімальних заробітних плат або прожиткових мінімумів⁴¹⁴;

Інвестиційний, що ґрунтується на оцінках вартості інвестиції у вищу освіту та втраченої вигоди;

Ринковий на основі попиту / пропозиції.

Українська сучасна аналітика щодо формування ціни послуг у сфері освіти, зокрема – вищої освіти є фрагментарною та недосконалою. Саме тому статистика ЗВО державної та комунальної форми власності оперує не показником вартості (ціни) послуги у сфері вищої освіти, а показником бюджетних витрат на навчання.

Розглянемо планування витрат на навчання одного студента ЗВО III-IV р.а. за бюджетною програмою МОН 2201160 «Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики» (рис. 7).

⁴¹⁰ Собівартість реалізованої продукції (робіт, послуг) складається з виробничої собівартості продукції (робіт, послуг), яка була реалізована протягом звітного періоду, нерозподілених постійних загальногосподарських витрат та наднормативних виробничих витрат. До виробничої собівартості продукції (робіт, послуг) включаються: прямі матеріальні витрати; прямі витрати на оплату праці; інші прямі витрати; змінні загальногосподарські та постійні розподілені загальногосподарські витрати... Перелік і склад статей калькулювання виробничої собівартості продукції (робіт, послуг) установлюються підприємством. Див.: Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 16 «Витрати» : Наказ Міністерства фінансів України від 31.12.1999 № 318. – URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0027-00&p=1154500791191400>

⁴¹¹ Визнаючи фактично формальну вищу освіту суспільним благом, її споживання призводить до появи відомої в макроекономіці проблеми неплатника – «зайця» (free rider). Фактично в одній аудиторії ЗВО присутні здобувачі вищої освіти, які фінансуються з державного бюджету та ті, хто здобувають вищу освіту за власний кошт (контрактники). Разом з тим, виробництво зазначеного блага пов'язано із певними видатками, які здійснюються у т.ч. за рахунок податків з доходів громадян. Тобто «контрактник» платить двічі (ніж «бюджетник») за надання однакової послуги у сфері вищої освіти.

⁴¹² Фінансовий інструмент – контракт, який одночасно приводить до виникнення (збільшення) фінансового активу в одного підприємства і фінансового зобов'язання або інструмента власного капіталу в іншого. Див.: Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 13 «Фінансові інструменти» : наказ Міністерства фінансів України від 30.11.2001 № 559. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z1050-01>

⁴¹³ Порядок пільгового кредитування для здобуття професійно-технічної та вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 № 673. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/673-2018-n>

⁴¹⁴ Так, враховуючи встановлені бюджетним законом на 2019 рік розміри мінімальної заробітної плати - 4173 грн. та прожиткового мінімуму уму для працездатних – 2102 грн., бюджетні витрати на здійснення послуги у сфері вищої освіти (загальний фонд) у цьому році складатиме 11 мінімальних заробітних плат або 22 прожиткових мінімуми; вартість послуги у сфері вищої освіти за контрактом (спеціальний фонд) відповідно 8 та 16.

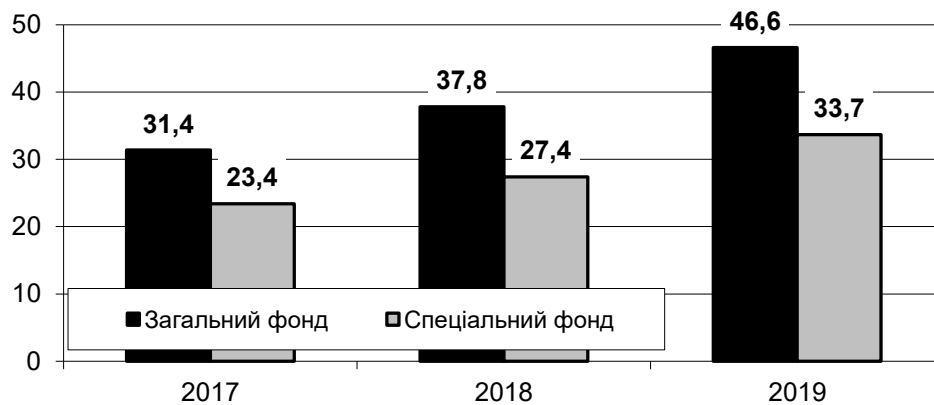


Рис. 7. Середні планові бюджетні витрати на навчання одного студента ЗВО III-IV р., тис. грн. / рік⁴¹⁵

Фактично, протягом трьох років (2017-2019 рр.) спостерігалось зростання планових бюджетних витрат на навчання одного студента ЗВО III-IV р.а., відповідно:

2018 р. до 2017 р. = 120% (загальний фонд); 117% (спеціальний фонд);

2019 р. до 2018 р. = 123% та 123%; 2019 р. до 2017 р. = 148% та 144%.

Зазначене зростання було більше Індексу споживчих цін, який складав у 2017 р. – 114,4%; у 2018 р. – 110,9%.

Розглянемо стан загальних національних витрат у сфері вищої освіти, побудований на основі допоміжних (сателітних) рахунків освіти за десять років (2007-2016 рр.). Ці допоміжні рахунки надають оцінки різноманітних джерел фінансування і використання коштів, що надходять від різних фінансуючих організацій для виконання різних функцій (рис. 8).

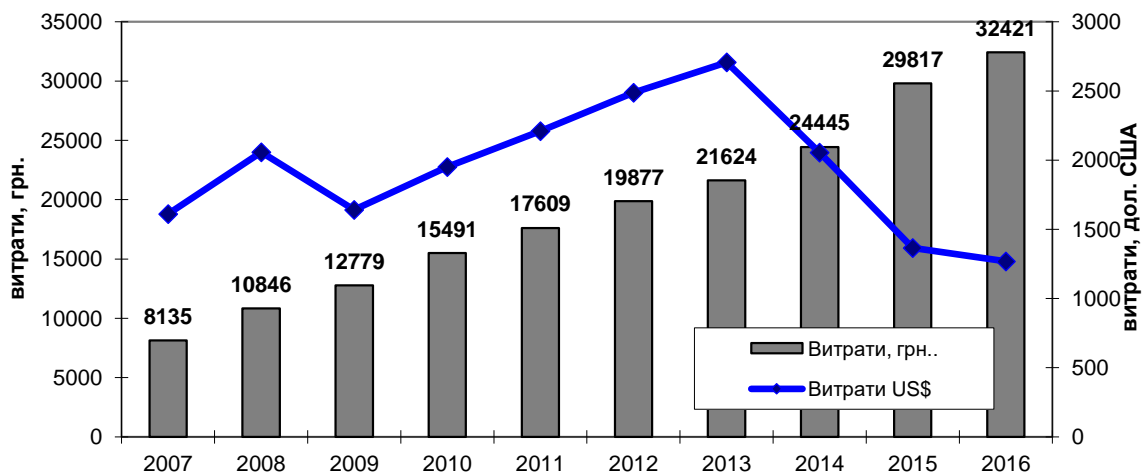


Рис. 8. Середньорічні витрати на навчання одного студента в Україні (МСКО 5–8) за системою національних рахунків СНР-2008, 2007-2016 рр.⁴¹⁶

⁴¹⁵ Джерело: складено і розраховано автором за даними бюджетних програм МОН 2201160 «Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики» (2017-2019 рр.)

⁴¹⁶ Джерело: складено автором на основі даних статистичних збірників Держстату України «Національні рахунки освіти України» (різних років)

За даними допоміжних (сателітних) рахунків освіти Україна, витрачаючи у 2007 та 2008 рр. по 7,4% валового внутрішнього продукту (ВВП) на освіту, поступово скоротила у 2016 р. цей показник до 5,9%. При цьому витрати провайдерів вищої освіти освітніх рівнів МСКО 5-7 (короткий цикл, бакалаврат, магістратура) за ці роки скоротилися з 41,6% загальних витрат на освіту у 2007 р. до 35,8% у 2016 р. (видатки на освітніх рівнях МСКО 5-8 складала у 2016 р. 2,2% ВВП).

У 2019 році Міністерством фінансів України був проведений аналіз видатків державного бюджету (загальний фонд) на оплату у 2018 році послуг з підготовки 347 тис. студентів за державним замовленням (приведений контингент) по 176 закладах вищої освіти Міністерства освіти та науки, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства культури та Державної податкової служби. Видатки державного бюджету (загальний фонд) на оплату послуг з підготовки фахівців цими закладами у 2018 році становили 16 млрд грн. Річні витрати на підготовку одного студента за державним замовленням в 2018 році по різних ЗВО складала від: 19,2 тис. грн. (Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського) до 142,6 тис. грн. (Льотна академія Національного авіаційного університету).

Середні витрати по країні на підготовку одного студента за державним замовленням в 2018 році становили 46 тис. грн. (чорний стовпчик).

Графік на рис. 9 демонструє:

1) наявність різноманіття вартості отримання послуги у сфері вищої освіти за державним замовленням у ЗВО; майже лінійну залежність цін – тільки наявність особливих мінімальних вартостей отримання послуги у сфері вищої освіти за державним замовленням (Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського та Луганський національний аграрний університет) та максимальної вартості (Льотна академія Національного авіаційного університету та Харківський інститут фінансів Київського національного торговельно-економічного університету) привели до необхідності побудови лінії тренду за експонентою (червона лінія тренду) з високими рівнем апроксимації, який дорівнює майже 0,9;

2) витрати на оплату послуг у сфері вищої освіти за державним замовленням групи з 6 ЗВО знаходяться у межах від 26,4 тис. грн. до 29,7 тис. грн. (перша група з мінімальної вартістю); 13,7% ЗВО в другій групі з витратами на послуги від 30 тис. грн. до 35 тис. грн.; більш ніж кожний п'ятий (22%) ЗВО в третій групі з витратами на послуги від 35 тис. грн. до 40 тис. грн.; майже 30% ЗВО в четвертій групі з витратами на послуги від 40 тис. грн. до 50 тис. грн.; в п'яту групу включено 16,7% ЗВО з витратами на послуги від 50 тис. грн. до 60 тис. грн.;

3) фактично переважна більшість обстежених ЗВО мали витрати на послуги у сфері вищої освіти за державним замовленням менше середньої по країні (45 тис. грн. – чорний стовпчик);

4) виділяється група з 15 ЗВО, витрати на оплату послуг у сфері вищої освіти за державним замовленням значно перевищують середню по країні майже на третину (починаючи з 60 тис. грн. – синя лінія).

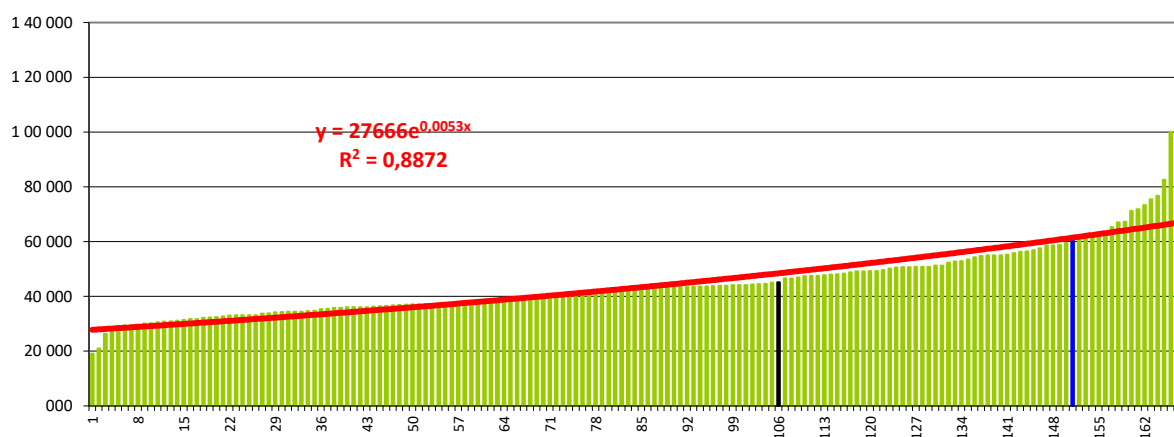


Рис. 9. Середня розрахункова вартість навчання одного студента (приведений контингент) за державним замовленням, 2018 р., грн.⁴¹⁷

⁴¹⁷ Джерело: побудовано автором на основі даних «Показники діяльності за 2018 рік вищих навчальних закладів III і IV рівнів акредитації, які здійснюють підготовку кадрів за державним замовленням». Мінфін – URL: <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education>

Вищезазначене дозволяє констатувати наявність проблем у здійсненні державного регулювання вартості послуг у сфері вищої освіти навіть за державним замовленням. Фактично державний регулятор спрацьовує на індивідуальному рівні кожного ЗВО, що демонструють як значні відмінності у вартості зазначених послуг у просторовому вимірі, зафіксовані на певний бюджетний рік, так й динаміка зміни зазначених цін за роками.

Особливості ціноутворення послуги у сфері вищої освіти ґрунтується на базовому визначенні якості освіти як відповідності державному стандарту. Пункт 23 частини першої статті 1 Закону України «Про вищу освіту» встановлює: «якість вищої освіти – відповідність результатів навчання вимогам, встановленим законодавством, відповідним стандартом вищої освіти та / або договором про надання освітніх послуг». Подальші норми більш конкретизують вимоги щодо оцінок якості, зокрема: «Атестація здобувачів вищої освіти – це встановлення відповідності засвоєних здобувачами вищої освіти рівня та обсягу знань, умінь, інших компетентностей вимогам стандартів вищої освіти».

Зазначимо, що таке визначення є оцінкою виключно навчальних досягнень здобувача вищої освіти. У подальшому, пропонуючи свої послуги на ринку праці, випускник отримує певну динамічну сукупність оцінок: персональну (власну) щодо своїх індивідуальних досягнень та конкурентоспроможності на ринку праці (суб'єктивна оцінка); оцінки професійної кваліфікації, що проводяться відповідними професійними асоціаціями; оцінки роботодавців в діапазоні від «недостатня компетентність» до «надмірна компетентність» (для відповідної посади / робочого місця), які порівнюють кандидатів із професійними⁴¹⁸ та внутрішньо корпоративними вимогами. На відміну від проведеної одноразово оцінки ЗВО, оцінки на ринку праці та самооцінки здійснюються періодично. Зазначені оцінки набутих компетентностей та кваліфікації забезпечують відповідні переоцінки ефективності інвестицій в отримання вищої освіти.

Так, наприклад, найбільш відомими є американські DOT (Dictionary of Occupational Titles) – словник професій, який має детальний опис вимог до них, включаючи вимоги до освітньої підготовки робітників відповідних професій та база даних O*NET (Occupational Information Network), що містить сотні стандартизованих і специфічних для професії дескрипторів майже 1000 професій, що охоплюють всю економіку США⁴¹⁹. Бази побудовані шляхом співставлення спеціально зібраної об'єктивної інформації о вимогах, що пред'являються до працюючих на робочих місцях різного типу і рівня складності, з фактичною освітою, яка є у робітників, що займають зазначені робочі місця. Зазначена інформація збирається зазвичай в рамках спеціальних обстежень робочих місць в деяких країнах за певні роки.

Регуляторний інструмент нормативів чисельності здобувачів вищої освіти на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника (Student teacher ratio). Зазначений показник визнається світовим співтовариством достатньо важливим для компаративного аналізу національних систем освіти та її інституційних одиниць. Разом з тим зазначений інструмент управління, який використовується як директивний плановий документ, негативно впливає на інституційну автономію ЗВО, обмежуючи конкуренцію ЗВО на ринку послуг у сфері вищої освіти.

Протягом майже століття система державного управління вищою освітою України імперативно визнає корисність нормативів чисельності студентів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника (НПП) в ЗВО. Однак, історично механізм реалізації цього регуляторного інструменту змінювався відповідно до пануючих доктрин державного управління вищою освітою. Можна виділити укрупнено етапи зазначеного регулювання.

До 1936 р.: Розрахунок у відповідності з нормативами навчального навантаження по кожній посаді НПП (Наркомпрос, щорічно).

1936-1950 рр.: Середньорічний приведенний контингент студентів (співвідношення числа студентів та НПП по кожному ВНЗ, що склалося фактично). Денна форма навчання – 1:2, заочна – 1:4

1950-1960 рр.: Уніфікація штатних коефіцієнтів. Різниця в значенні коефіцієнтів по ВНЗ в межах 10% від середнього

⁴¹⁸ «Недоосвіченість» (undereducation) може мати наслідком більш низьку продуктивність праці, а «надосвіченість» (overeducation) свідчить про недовикористання людського капіталу, повну або часткову втрату інвестицій в людину. Навіть якщо самі працівники не помічають особливого дискомфорту, сумарні втрати суспільства можуть бути значними.

⁴¹⁹ Див.: Dictionary of Occupational Titles. – URL : <https://occupationalinfo.org> та O*NET Recourse Center. – URL : <https://www.onetcenter.org/overview.html>

1960-1970 рр.: Збільшення чисельності студентів. Збільшення коефіцієнтів 1:6

1980-1990 рр.: Ріст навантаження і трудовитрат НПП через ускладнення змісту та структури підготовки. Міністерство зменшило число видів нормованого навантаження (рекомендаційний характер), ВНЗ встановлював їх самостійно. 1:8.

З 2002 р. по цей час. Урядом у 2002 р. затверджено нормативи чисельності здобувачів вищої освіти на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника⁴²⁰. Нормативи затверджено окремо за 95 напрямками підготовки (спеціальностями). Мінімальний норматив = 1:3,5 (музичне мистецтво), максимальний = 13,5 (філологія, туризм). Норматив для спеціаліста і магістра зменшуються на 10 % і 50 %; іноземців – на 15% та збільшуються: для вечірньої форми – удвічі, для заочної та дистанційної – вчетверо.

Штатна чисельність НПП, яка визначається відповідно до затвердженого нормативу, для ЗВО (в постанові – ВНЗ III і IV рівня акредитації) є граничною. Вона може не співпадати з кількістю НПП, які потрібні для реального надання послуги в сфері вищої освіти (роботи із студентами), оскільки працеемність навчальної роботи (витрат праці) обраховується на основі навчальних планів і чисельності здобувачів освіти в навчальних групах (академічних групах, підгрупах, лекційних потоках тощо). Тобто є реальна чисельність НПП, які будуть забезпечувати навчальний процес за всіма спеціальностями в планованому навчальному році (а точніше кількість штатних ставок, на які оформлюються викладачі), визначається після завершення нового прийому відповідно до розподілу обсягів навчального навантаження на цей рік.

На рис. 10 можна спостерігати динаміку змін зазначеного індикатору з досягненням максимального значення у 2006/2007 навч. році, мінімального – у 2015/2016 навч. році.

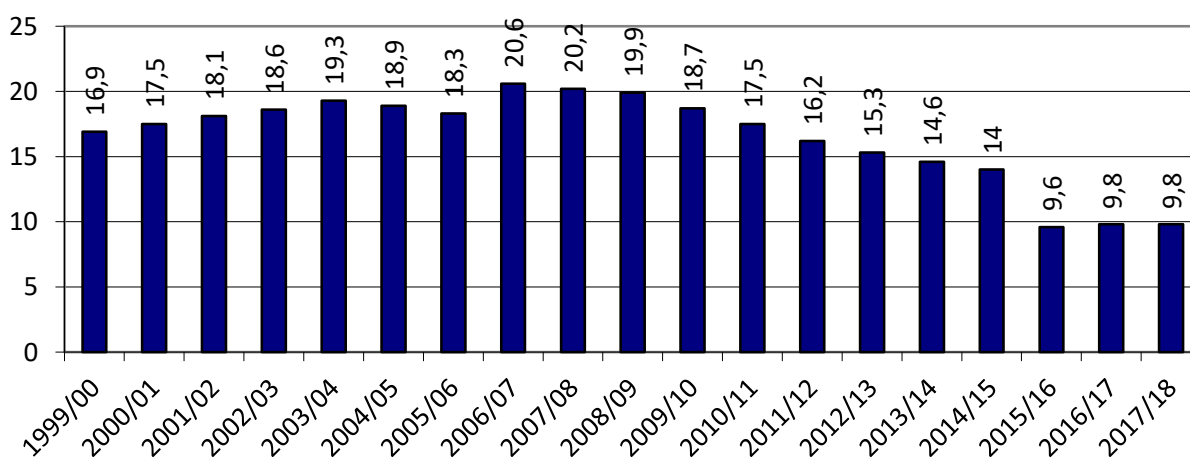


Рис. 10. Кількість здобувачів вищої освіти денної форми навчання на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у ВНЗ III-IV рівня акредитації, 1999/2000 н.р – 2017-2018 н.р.⁴²¹

Цікавим є проведений у 2019 році Міністерством фінансів України аналіз показника середньої кількості студентів, які навчалися у 2018 році за денною формою навчання за державним замовленням (приведений контингент), на одного науково-педагогічного працівника по 176 закладах вищої освіти Міністерства освіти та науки, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства культури та Державної податкової служби (рис. 11).

⁴²⁰ 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 р. № 1134. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1134-2002-n>

⁴²¹ Джерело: складено і розраховано автором на основі даних статистичних збірників «Вища освіта в Україні у 2017 році» та «Основні показники діяльності ВНЗ України на початок навчального року» (різних років).

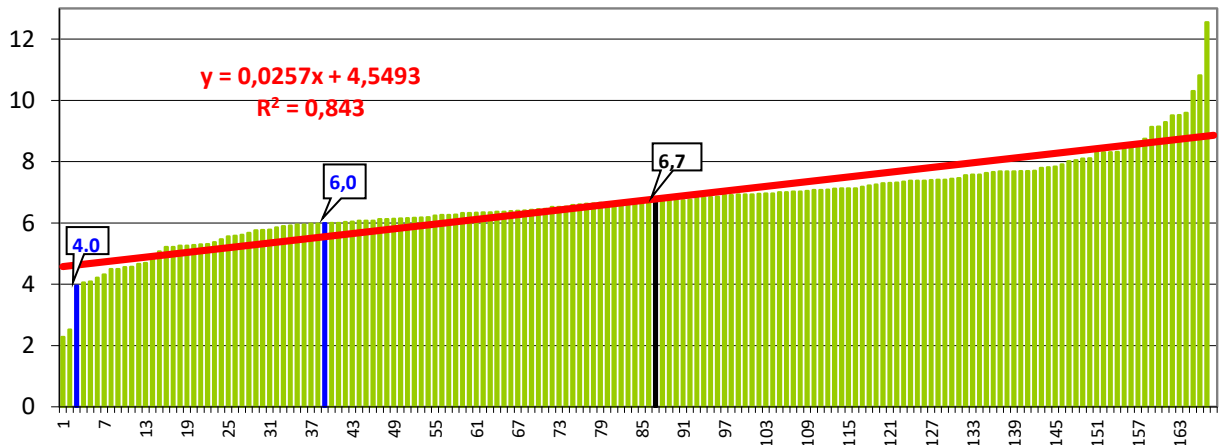


Рис. 11. Середня кількість студентів, які навчалися у 2018 році за денною формою навчання за державним замовленням, на одного науково-педагогічного працівника⁴²²

Фактично має місце лінійна залежність цього показника в аналізованих ЗВО (червона лінія тренду) з достатньо високим рівнем апроксимації, який дорівнює більш ніж 0,84. При цьому, можна відзначити наявність двох основних груп ЗВО: групи ЗВО із показником від 4,0 до 6,0 та найбільш чисельної групи ЗВО із показником від 6,0 до 8,0. Як випливає із вищезазначених даних, даний регуляторний інструмент має малу значущість, його практичне застосування недостатньо забезпечує завдання збільшення інституційної автономії ЗВО, самостійності планування їх економічної діяльності.

Регуляторні органи – органи державної влади надають цьому показнику високу значущість. Так, урядом надавалось право дослідницькому університету самостійно «установлювати у передбаченому законодавством порядку нормативи співвідношення чисельності студентів, аспірантів і докторантів та науково-педагогічних працівників університету»⁴²³. Зазначене положення було також встановлено для цієї категорії університетів пунктом 7 частини 5 статті 30 Закону України «Про вищу освіту» (2014): «встановлювати нормативи чисельності осіб, які навчаються, на одну посаду науково-педагогічного та наукового працівника»⁴²⁴.

Однією з проблем є те, що соціально-економічні дослідження мають ґрунтуватися на використанні персональних (індивідуальних) даних, зокрема – у сфері вищої освіти. Однак, сучасна українська політика у сфері освіти та праці, більш спрямована на дослідження макроекономічних показників та відносин учасників відповідних ринків. Всі ключові політичні та практичні рішення щодо здійснення економічної діяльності в галузях освіти, науки, охорони здоров'я тощо приймаються переважно на базі агрегованих даних. Однак, у реальному житті рішення щодо інвестування в сфері, що пов'язані із розвитком людського капіталу приймаються на індивідуальному або родинному рівнях.

⁴²² Джерело: побудовано автором на основі даних «Показники діяльності за 2018 рік вищих навчальних закладів III і IV рівнів акредитації, які здійснюють підготовку кадрів за державним замовленням». Мінфін. – URL: <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education>

⁴²³ Положення про дослідницький університет : постанова Кабінету Міністрів України від 17.02.2010 № 163. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/163-2010-n>

⁴²⁴ Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII (Редакція від 09.08.2019). – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

Висновки і рекомендації

Актуалізована проблема, пов'язана з недосконалою структурою сучасного механізмів фінансування сфери вищої освіти, модернізацією всього спектру інструментів поточного та перспективного управління основної 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. Він характеризується фрагментарністю пропозиції та інструментів, які часто виконують різні завдання управління, іноді суперечать за цілями одне одному.

Міжнародною та вітчизняною практикою визнано, що реформування сфери вищої освіти взагалі є достатньо складним завданням для будь-якої країни: завжди існує велика інерція раніше обраного шляху розвитку.

Нарікання на низький загальний рівень результативності / ефективності вітчизняного державного фінансування вищої освіти посилює уявлення про незадовільну продуктивність національної системи вищої освіти України. Проблеми публічного фінансування ЗВО негативно впливають на якість надання послуг у сфері вищої освіти, всю сукупність програм та проектів, пропонованих системою вищої освіти і ефективність державних витрат.

Варто відзначити основні риси розробки стратегічних політичних рішень країни для розвитку системи вищої освіти, які формують всі аспекти її продуктивності: мало ефективний 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 проблемою. Занадто багато ЗВО знаходиться під впливом жорсткого централізованого управління і контролю, який заважає (не стимулює) цілям досягнення ефективності та відповідальності, знижує продуктивність і перешкоджає здатності ЗВО в повній мірі задовольняти потреби здобувачів сфери вищої освіти або ринку праці. Це ускладнює можливість ЗВО підвищувати стандарти, а також розвивати високу якість освіти 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.

Виявлено тенденцію посилення в сучасних умовах регуляторного впливу органів державної влади на економічну діяльність ЗВО, їх працівників, насамперед – науково-педагогічний персонал. Зазначене безпосередньо впливає на здійснення економічної діяльності ЗВО, змінюючи університетське управління, стимулюючи опортуністичну поведінку. Тобто збільшення кількості регуляторних НПА, яке відбувається протягом останнього десятиліття, на фоні зменшення об'ємних показників національної системи вищої освіти, безпосередньо впливає на інституційну автономію ЗВО (зокрема – фінансову).

Сучасний рівень управління та регулювання економічною діяльністю ЗВО 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 сфери вищої освіти є надмірним, відчувається брак стратегічної диференціації, яка повинна формувати відмінні ролі цих двох секторів вищої освіти.

За останнє десятиліття відбулися суттєві зрушення в публічному управлінні національної системи вищої освіти України. Зокрема, протягом останніх років декларувалась надання більшої автономії ЗВО. Питання університетської автономії визнано в державній економічній політиці настільки важливими, що їх включено до завдань законів України про Державний бюджет України на 2018 рік та на 2019 рік: «вжити заходів щодо забезпечення автономізації закладів вищої освіти». Проте, управління у сфері вищої освіти залишається вкрай централізованим. Нові органи виконавчої влади, які були створені, виконують переважно контролюючі та консультативні функції, а значна оперативна автономія ЗВО далека від реалізації.

Необхідно розвивати більш системний підхід до осучаснення економічних (зокрема – фінансових) механізмів сфери вищої освіти, які мають спиратися на розумінні, що, по-перше, ЗВО є суб'єктами економічної

діяльності, які мають безпосередньо самостійно відповідати як за результати діяльності: кількість та якість надання послуг у сфері вищої освіти, науки тощо, так й за результативність / ефективність здійснення своєї економічної діяльності; по-друге, що ЗВО тривалий час працюють в умовах ринкової економіки, посилення конкуренції за ресурси не тільки на національному та регіональному, а й міжнародному рівнях. Останнє призводить до ситуації, коли інструменти публічного управління та регулювання у сфері вищої освіти не спрацьовують з багатьох причин, особливо – через недостатнє врахування ініціатив та кращих практик ЗВО, як надавачів послуг у сфері вищої освіти.

Новітні інструменти, що пропонуються до запровадження, які визначають особливості управління бюджетним фінансуванням ЗВО, недостатньо узгоджені з цілями перспективної діяльності вищої освіти, її роллю та місцем в національній економіці та суспільстві. Часткова модернізація фінансового механізму вищої освіти приділяє недостатньо уваги фундаментальним недолікам системи в цілому. Сам контроль за здійсненням економічної діяльності ЗВО, зокрема – використанням фінансових ресурсів, є в багатьох надмірним і непродуктивним. Реформи в області фінансування є технологічно недостатньо опрацьованими для забезпечення їх проведення, відпрацюванням необхідної нормативно-методичної документації, не підкріплені відповідною підготовкою адміністративного персоналу, що залучається до їх реалізації на практиці, хоча й мають вирішальне значення для досягнення прогресу з цілої низки напрямків.

Головні регуляторні інструменти економічної діяльності ЗВО мають спиратися на реалії сучасної ринкової економіки. Постає питання, яке ще недостатньо досліджено вітчизняною наукою – проведення аналізу чинної законодавчої бази регулювання діяльності у сфері вищої освіти, проведення її систематизації з метою скасування застарілих нормативно-правових актів, активної імплементації та врахування новітніх пропозиції та норм європейського права.

Необхідно прискорити перегляд основ формування та реалізації державної регуляторної політики в сфері вищої освіти: патерналістське державне регулювання має змінитися стимулюванням конкурентно-ринкових форм діяльності. Для цього доцільно: по-перше проаналізувати основні завдання з реформування національної системи вищої освіти України, ризики та загрози та, застосовуючи сучасний глобальний та національний досвід проведення ефективних реформ, підготувати відповідну довгострокову національну стратегію розвитку системи вищої освіти України (та супутні пов'язані стратегічні документи); по-друге провести аналіз існуючої бази нормативно-правового регулювання економічних відносин у сфері вищої освіти – 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 вищої освіти, переорієнтацією на запровадження регуляторних норм стимулюючого та мотивуючого спрямування.

Забезпечення результативних / ефективних нових реформ сфери вищої освіти потребує нових фінансових витрат – т.з. трансформаційних витрат. З огляду на найважливішу роль, яку можуть відігравати інвестиції в навички та інновації для створення добре диверсифікованою економіки і для забезпечення добробуту, варто знайти нові додаткові інструменти та джерела фінансування вищої освіти. Крім того, для подальшого розвитку потрібно забезпечити всеосяжний характер процесу реформ, їх стратегічну спрямованість на кінцевий результат – підвищення якості послуг у сфері вищої освіти.

Зростає важливість проведення нових реформ фінансування сфери вищої освіти як шляхом запровадження поетапно локальних проектів, так й інклюзивно, тісно співпрацюючи з інституціями громадянського суспільства і всіма зацікавленими сторонами із створення консенсусу з визначення напрямку і технологій змін.

Поточна концентрація фінансування на кількох пріоритетних областях вищої освіти представляє ще один приклад потенціалу для більш продуктивного розподілу ресурсів. В області наукових досліджень, зокрема, варто розглянути можливості концентрації ресурсів для досягнення економії за рахунок ефекту масштабу та охоплення.

Іноземний досвід показує важливість автономізації ЗВО шляхом застосування договірних відносин, особливо між засновником – органом державної влади та державними та комунальними ЗВО. На жаль, зазначені інструменти публічного управління застосовуються в національній системі вищої освіти України обмежено. Покращити стан інституційної автономії ЗВО може застосування перш за все довгостроково та середньострокового інструментів договірних права.

Окрім того, важливим механізмом покращення стану автономії ЗВО є активізація діяльності наглядових рад ЗВО та інших інституцій громадського суспільства.

Незважаючи на певні прагнення покращити інформаційну прозорість у сфері вищої освіти, є значні проблеми доступності та використання даних і політиці, орієнтована на їх вдосконалення. Прикладами є прагнення для вирішення нових завдань підвищення якості вищої освіти, запроваджувати нові опитувальники та форми т.з. «добровільної» звітності та «самозвітності» (які часто використовуються одноразово) з нечітким розумінням експертно-аналітичних можливостей вже створених відокремлених реєстрів та баз даних у сфері вищої освіти. Зазначене відокремлення інформаційних баз даних про діяльність ЗВО, прогалини в доступності та застосуванні даних мають негативний ефект для формування та реалізації політики вищої освіти і її поліпшення. Збір даних здійснюється, проте лише певна кількість цих даних використовується для цілей управління та регулювання. При цьому, дані, які мають суттєве значення для наукового обґрунтування політики у сфері вищої освіти, мало доступні. Зазначені прогалини в інформаційному обслуговуванні обмежують можливості зацікавлених сторін брати участь в аналізі та обговоренні напрямів та шляхів реформування і підвищення ефективності вищої освіти.

Доцільно спланувати проведення подальшого дослідження регуляторних впливів норм окремих конкретних НПА на результативність та ефективність здійснення економічної діяльності ЗВО, зокрема – на аналіз їх впливу на інституційну автономію ЗВО, зокрема – фінансову автономію. Варто оцінити не тільки регуляторні впливи за міжнародно визнаною методологією (зокрема – ОЕСР), а й провести аналіз конкретних трансакційних витрат на забезпечення виконання регуляторних норм, а також трансформаційних витрат, пов'язаних із запровадженням нових регуляторних інструментів. Зазначене дослідження має бути чітко сплановано за методологією, визначенням сукупності ключових та другорядних показників (індикаторів) впливу, інструментарієм їх оцінки (критерії), побудовою відповідного технічного завдання та плану його проведення, приділяючи основну увагу на внутрішні обстеження ЗВО, вивчення кращих практик університетської автономії.

Список використаних джерел

1. Assessment of Current Funding Model's 'Strategic Fit' with Higher Education Policy. Valsts izglītības attīstības aģentūras – URL: http://viaa.gov.lv/files/news/24067/lv_r2_strategic_fit_18april_vfinal.pdf
2. Bain, A., & Zundans-Fraser, L. The self-organizing University: Designing the higher education organization for quality learning and teaching. Singapore: Springer Singapore. 2017. – URL: <https://books.google.com.ua/books>
3. 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
4. Dictionary of Occupational Titles. – URL : <https://occupationalinfo.org> та O*NET Recourse Center. – URL : <https://www.onetcenter.org/overview.html>
5. Educational autonomy. – URL: <http://vocabularies.unesco.org/browser/thesaurus/en/page/?uri=concept3427>
6. Estermann T., Nokkola T. University Autonomy in Europe I (exploratory study). – Brussels: European University Association, 2009. – 230 p. – URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf
7. Estermann T., Nokkola T. University Autonomy in Europe II. The Scorecard. – Brussels: European University Association, 2011. – URL: http://www.eua.be/Libraries/publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.pdf?sfvrsn=2
8. 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/pdf/Overview.pdf>
9. Higher Education Financing in Latvia: Analysis of Strengths and Weaknesses. Valsts izglītības attīstības aģentūras. – URL: http://viaa.gov.lv/files/news/24067/lv_hef_output_1_fin_al_18mar14.pdf
10. Higher Education Financing in Latvia: Final Report. Valsts izglītības attīstības aģentūras . – URL: http://viaa.gov.lv/files/news/24067/lv_hef_r3vsub_1909_22014_c_final.pdf
11. Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise. The World Bank. – URL: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/peril_promise_en.pdf
12. Kristensen, Jens Kromann, Martin Bowen, Cathal Long, Shakira Mustapha, and Urška Zrinski, eds. 2019. PEFA, Public Financial Management, and Good Governance. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank – URL: <https://pefa.org/resources/pefa-public-financial-management-and-good-governance>
13. OECD Higher Education Programme, IMHE, (Програма вищої освіти OECD). – URL: <http://www.oecd.org/education/imhe/#one>
14. Perspectives on the Financing of Higher Education. The World Bank. – URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/994481468766221916/pdf/multi-page.pdf>
15. Quentin McAndrew. Innovation Leashed: How a MOOC-Based Master's Degree Brings Invention Home to the Institution // Voprosy obrazovaniya / Educational Studies Moscow. 2018. No 4. P. 60–80. – URL: <https://vo.hse.ru/data/2018/12/15/1144780480/03%20McAndrew.pdf>
16. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD. 2012. 35 p. – URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>
17. 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>
18. The European Higher Education Area in 2018 Bologna Process Implementation Report. – URL: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf
19. The Governance and Performance of Research Universities: Evidence from Europe and the U.S. Philippe Aghion Mathias Dewatripont Caroline M. Hoxby Andreu Mas-Colell André Sapir. NBER Working Paper No. 14851 April 2009 . – URL: <https://www.nber.org/papers/w14851.pdf>
20. Transition to University Autonomy in Kazakhstan State of play of university governance and recommendations for the reform process Report by the European University Association For the TRUNAK project Work package 1 Preparation Deliverables 1.1 and 1.2 Erasmus+ Capacity Building in Higher Education Structural

- measures project 586205-EPP-1-2017-1-KZ-EPPKA2-CBHE-SP. 2018. – URL: https://eua.eu/downloads/publications/trunak%20eua%20report%20wp1_final.pdf
21. Universities for Strategic, Efficient and Autonomous Management, USTREAM). Див.: Thomas Estermann and Veronika Kupriyanova. Efficiency, Effectiveness and Value for Money at Universities. A USTREAM report. European University Association, 2019. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/efficiency%20effectiveness%20and%20value%20for%20money.pdf>
22. World Bank. 2012. SABER - Tertiary Education Governance : Data Collection and Assessment Tool on Governance in Tertiary Education. Systems Approach for Better Results (SABER); World Bank. – URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21543/944450WP00PUBL00Governance0Sept2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
23. Автономия в ведущих зарубежных университетах и возможности для казахстанских вузов. Білімді ел – образованная страна. № 19 (56) от 11.10.2016. – URL: <http://iac.kz/ru/publishing/avtonomiya-v-vedushchih-zarubezhnyh-universitetah-i-vozmozhnosti-dlya-kazahstanskih-vuzov>
24. Альтбах, Ф. Дж. Глобальные перспективы высшего образования. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2018. 548 с. – URL: https://id.hse.ru/data/2018/10/07/1157483092/Altbach_text_site.pdf
25. Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду розвитку щодо механізмів реалізації ефективного врядування в університетах: препринт (аналітичні матеріали) (частина I) / 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
26. Ансофф И. Стратегическое управление. М. Экономика. 1989. 358 с.
27. Бакіров, Віль. Незалежність від держави. Університетська автономія: її друзі та вороги. К.: Таксон. 2008. с. 30-39.
28. Барр Н. Финансирование высшего образования // Университетское управление: практика и анализ. 2006. № 3 (43). С. 84. – URL: http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/52890/1/UM_2006_3_010.pdf
29. Белая книга 2018. Европейские перспективы белорусского высшего образования / В. Дунаев и др. Vilnius : VŠĮ «Socialinės ir politinės ekspertizės agentūra», 2018. 328 с. – URL: http://bolognaby.org/images/uploads/2018/12/WB_Belarus_2018.pdf
30. Велика хартія університетів (Magna Charta Universitatum) – URL: <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/ukrainian>
31. Высшее Образование в Казахстане 2017. Обзор национальной политики в области образования. ОЭСР. 2017. – URL: http://iac.kz/sites/default/files/otchet_oesr_po_rk_2017_rus_s_pravkami.pdf
32. Гойман-Калинский И.В., Иванец Г.И., Червонюк В.И. Элементарные начала общей теории права. М.: Колос, 2003.
33. Економічна енциклопедія. У 3-х т. Т. 3. Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.). К.: Академія, 2002. с.
34. Економічна енциклопедія. У 3-х т. Т.1. За ред. С. В. Мочерного. К.: Академія, 2000.
35. Економічна енциклопедія. У 3-х т. Т.2. За ред. С. В. Мочерного. К.: Академія, 2001.
36. Збалансований розвиток людського капіталу в Україні: завдання освіти і науки: Матер. парлам. слухань у Верховній Раді України 10.04.2019 р. / Верховна Рада України; Комітет з питань науки і освіти. – К.: ДП Видавництво Верховної Ради України (Парлам. вид-во). 2019.
37. Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 рік. Світовий банк. 2016. –URL: <http://pefa.org/sites/default/files/assessments/reports/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf>
38. Каленюк І. Напрями трансформації механізмів фінансування освіти в сучасному світі. Демографія та соціальна економіка. 2017. № 1. С. 24–36. – URL: <https://doi.org/10.15407/dse2017.01.024>
39. Квіт С. Дорожня карта реформування вищої освіти України. Дзеркало тижня. № 10. 17-23.03.2018. – URL: <https://dt.ua/EDUCATION/dorozhnya-karta-reformuvannya-vischoyi-osviti-ukrayini-272307.html>
40. Кларк, Б. Р. Система высшего образования: академическая организация в кросс-национальной перспективе. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2011. 360 с. – URL: https://id.hse.ru/data/2011/09/02/1268304065/978-5-7598-0833-6_berton.pdf

41. Коновалова И.О. Механизм действия частного права. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 12. – URL: http://dissovet.rudn.ru/web-local/prep/rj/index.php?id=37&mod=dis&dis_id=1150
42. Котлер Ф., Фокс К. Стратегічний маркетинг для навчальних закладів. К.: УАМ, Хімджест. 2011. 580 с.
43. Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері вищої освіти та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою якості освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2018 № 982 – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/982-2018-n>
44. Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері освітньої діяльності, що підлягає ліцензуванню, та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством освіти і науки, обласними, Київською міською державними адміністраціями : постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2018 № 902 – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/902-2018-n>
45. Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 р. № 346. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2013-n>
46. Методика розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) : постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 342. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-n>
47. Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта та Методика відстеження результативності регуляторного акта : постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-n>
48. Методичні рекомендації щодо підготовки органами виконавчої влади інформації про здійснення ними державної регуляторної політики : наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 06.05.2004 № 50. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0050563-04>
49. Методологічні положення щодо складання допоміжних (сателітних) рахунків освіти в Україні : наказ Державного комітету статистики України від 15.02.2010 № 57.
50. МОН пропонує для громадського обговорення проект постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі питання запровадження індикативної собівартості». – URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-postanovi-kabminu-pro-deyaki-pitannya-zaprovadzhennya-indikativnoi-sobivartosti>
51. Панич, Олена. Університетська автономія в контексті українського законодавства і практики. Портал «Освітня політика». 25.07.2019 – URL: http://education-ua.org/ua/component/content/article/12-articles/1348-universitetska-avtonomiya-v-konteksti-ukrajinskogo-zakonodavstva-i-praktiki?fbclid=IwAR1KXTJkiW11VbzOk7BQj-urpblXrbLhJg7x31Kx7UN_Vv796ZX7strlKNo
52. Перспективы развития регуляторной политики (GOV/RPC(2015)1). Комитет по регуляторной политике. Организация экономического сотрудничества и развития. 2015.
53. Показники діяльності за 2018 рік вищих навчальних закладів III і IV рівнів акредитації, які здійснюють підготовку кадрів за державним замовленням. Мінфін – URL: <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education>
54. Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 13 «Фінансові інструменти» : наказ Міністерства фінансів України від 30.11.2001 № 559 – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z1050-01>
55. Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 16 «Витрати» : Наказ Міністерства фінансів України від 31.12.1999 № 318 – URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0027-00&p=1154500791191400>
56. Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : Наказ Міністерства освіти і науки України 11.07.2019 № 977 – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0880-19?find=1&text=%B3%ED%F1%F2%F0%F3%EC%E5%ED%F2#w11>
57. Положення про державний вищий навчальний заклад : постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.1996 № 1074 (втратила чинність 28.01.2015) – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1074-96-n>

58. Положення про дослідницький університет : постанова Кабінету Міністрів України від 17.02.2010 № 163 – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/163-2010-n>
59. Положення про Міністерство освіти і науки України : постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630 (Редакція від 20.12.2019) –URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-n>
60. Положення про технічне обслуговування устаткування підприємств гірничо-металургійного комплексу, затверджене Наказом Мінпромполітики від 15.06.2004 № 285 – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0807-04>
61. Порядок пільгового кредитування для здобуття професійно-технічної та вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 № 673. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/673-2018-n>
62. Порядок формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 № 306, Редакція від 14.11.2019. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2013-n#n12>
63. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII (Редакція від 09.08.2019). – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
64. Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23.11.2018 № 2629-VIII. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>
65. Про Державний бюджет України на 2020 рік : Закон України від 14.11.2019 № 294-IX. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20>
66. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів : Роз'яснення Вищого арбітражного суду від 26.01.2000 № 02-5/35. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v5_35800-00
67. Про забезпечення виконання завдань з реалізації державної регуляторної політики Міністерством освіти і науки України : наказ МОН від 19.12.2013 № 1795. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1795729-13>
68. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> (дата звернення: 30.12.2019).
69. 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 р. № 1134. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1134-2002-n>
70. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
71. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 у № 794-VII, редакція від 27.12.2019. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
72. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII (Редакція від 19.01.2019). – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n1178>
73. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V (Редакція від 01.12.2019) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#n156> (дата звернення: 15.01.2020)
74. Про стан та проблеми фінансування освіти і науки в Україні: Матеріали слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань науки і освіти 16.11.2016 р. / Упоряд. Левчук О.М. та ін.; К-т з питань науки і освіти ВР України. К.: Парламентське вид-во, 2017.
75. Про стандартизацію : Закон України від 05.06.2014 № 1315-VII, Редакція від 03.07.2019 – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>
76. Про фахову передвищу освіту : Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19>
77. Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : Закон України від 20.11.2012 № 5499-VI, Редакція від 28.09.2017. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5499-17>

78. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI, Редакція від 13.02.2020. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
79. Регламент Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156) – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#n13>
80. Словник іншомовних слів. К.: Довіра. 2008. 1018 с.
81. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007. С. 691.
82. Соколовська А. М. Шляхи розширення фінансової автономії університетів // Бізнес Інформ. – 2018. – №4. – С. 102–108. – URL: https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2018-4_0-pages-102_108.pdf
83. Статистична класифікація продукції (СКП) : наказ Держкомстату від 07.10.2011 № 254.
84. 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>
85. Танци Вито. Правительство и рынки: меняющаяся экономическая роль государства. Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 1. С. 134–165. – URL: http://ecpolicy.ru/images/stories/2017_1/tancy.pdf
86. Уніфікована форма акта, що складається за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері вищої освіти : Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.02.2019 № 239 – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0278-19#n16>
87. Шаров О. І. Перспективи фінансової автономії університетів України // Європейська інтеграція вищої освіти України в контексті Болонського процесу : V Міжнар. наук.- практ. конф. (23 листоп. 2016 р., м. Київ). – URL: <http://ihed.org.ua/ua/resursy/konferentsiia.html>
88. Шевченко Л. С. Фінансова автономія університету: світовий досвід для України. Право та інновації. 2015. № 1. С. 19–25. – URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/Shevchenko9.pdf>
89. Юридична енциклопедія: в 6 т. К.: Українська енциклопедія. Т. 2: Д-Й. 1999.
90. Юридична енциклопедія: в 6 т. К.: Українська енциклопедія. Т. 5: П-С. 2003.
- Бази даних*
91. UNESCO Thesaurus. – URL: <http://vocabularies.unesco.org/browser/thesaurus/en/>
92. База даних «EUR-Lex» (Access to European Union Law). – URL: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>
93. База даних «Законодавство України» – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/index>
94. База даних Eurostat: Education and training. – URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/data/database>
95. Портал OECD iLibrary Education. – URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/education>
96. Портал OECD iLibrary Governance. – URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance>
97. Портал Regulatory Scrutiny Board European Commission. – URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en

Розділ 5. Аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду щодо вимірювання результатів економічної діяльності університетів як суб'єктів (автономних інституцій) сучасної ринкової економіки

*Дарина Кірієнко,
науковий співробітник відділу економіки вищої освіти,
Інститут вищої освіти НАПН України*

*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

Одним із основних індикаторів сучасної економічної діяльності виступає валовий внутрішній продукт (ВВП) держави. Відповідно до узгодженого на міжнародному рівні стандарту розрахунку ВВП освіта є одним із 21 рівноправних видів економічної діяльності, результати якого входять до складової частини конкретних значень виміру ВВП у відповідному періоді.

В сучасній економічній теорії і практиці стандартним набором рекомендацій по розрахунку показників вимірювання результатів економічної діяльності виступає Система національних рахунків 2008 (СНР 2008). Рекомендації сформульовані у формі системи концепцій, визначень, класифікацій і правил ведення рахунків, які складають узгоджений на міжнародному рівні стандарт розрахунку такого показника як ВВП - найбільш часто використовуваний індикатор результатів економічної діяльності. СНР 2008 призначена для економічного аналізу, прийняття рішень та розроблення економічної політики незалежно від галузевої структури або рівня економічного розвитку країни, а її основні концепції і визначення засновані на економічній теорії і принципах, які мають універсальний характер, і не залежать від конкретних економічних умов, в яких вони використовуються. Класифікації і правила ведення рахунків є універсальними, і їх можна застосовувати як на рівні окремих економічних суб'єктів, або, (як вони визначені у СНР 2008), інституціональних одиниць, так і груп таких одиниць (інституціональних секторів).

Виклад основного матеріалу

В Європейській системі національних та регіональних рахунків, 2010 / The European System of Regional and National Accounts, 2010. (ESA 2010)⁴²⁵, що є адаптацією СНР 2008 до умов Європейського Союзу. Методологія ESA 2010 узгоджена з Системою національних рахунків (СНР 2008)⁴²⁶ в частині визначень, правил обліку та класифікацій. Певні відмінності стосуються щодо подання матеріалів відповідно процедур ЄС. ESA 2010 була схвалена 21 травня 2013 року Європейським парламентом і Радою Європи у якості Регламенту № 549/2013, який має юридичну обов'язкову норму. Документ включає обов'язкові методологічні правила і обов'язкову програму передачі даних⁴²⁷. Серед основних методологічних відмінностей ESA 2010 від СНР 2008 щодо питань освіти в цілому та вищої освіти зокрема нам знайти не вдалося.

У СНР 2008⁴²⁸ та ESA 2010⁴²⁹ ЗВО розглядаються як невід'ємна складова загальної сукупності усіх інституціональних одиниць країни, які здійснюють виробництво послуг у сфері вищої освіти (основний вид економічної діяльності), товарів і послуг другорядних видів економічної діяльності (у тому числі послуг щодо наукового дослідження і експериментального розроблення), що включаються до ВВП країни.

Як встановлено у СНР 2008⁴³⁰, у центрі цієї системи – «вимірювання виробництва товарів і послуг», при цьому підкреслюється, що вимірюється не сам процес виробництва, а його результат: «усі вироблені товари і послуги повинні бути такими, щоб їх можна було продати на ринку або, принаймні, щоб одна одиниця могла надати їх іншій одиниці за плату або безоплатно»⁴³¹. У межі сфери виробництва включається усе виробництво товарів і послуг, фактично призначених для реалізації на ринку шляхом продажу за гроші, або обміну по бартеру. Сфера виробництва також включає усі товари і послуги, які надаються безоплатно органами державного управління або НКОДГ (некомерційними організаціями, які обслуговують домашні господарства) окремим домашнім господарством або суспільству в цілому»⁴³². Наведене нами уточнення, що у сучасній ринковій економіці вимірюються перш за все результати закінченого виробництва товарів і послуг (результати економічної діяльності), вважаємо дуже важливим для формування відповідних висновків та пропозицій, оскільки, на наш погляд, в освіті, як виді економічної діяльності, до цього часу основна увага зосереджується на процесі виробництва послуг у сфері освіти та вимірюванні саме процесу виробництва, а не на вимірюванні результатів та ефективності послуг у сфері освіти, як кінцевого результату економічної діяльності⁴³³.

Питанням вимірювання результатів економічної діяльності у сфері вищої освіти у СНР 2008⁴³⁴ приділена значна увага з наведенням конкретних прикладів. Так, зокрема, у гл. 6 Рахунок виробництва у розділі В Концепція виробництва наведено достатньо обґрунтоване концептуальне визначення послуг освіти як результатів виробничої діяльності ЗВО, що вносить зміни в інтелектуальний стан окремих осіб. У гл.4. Інституціональні одиниці і сектори та гл. 23 Некомерційні організації при характеристиці некомерційних організацій викладені положення, згідно яких заклади освіти мають усі підстави для віднесення їх до таких

⁴²⁵ 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>

⁴²⁶ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку. – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

⁴²⁷ Регламент Комісії (ЄС) від 21.05.2013 No 549/2013 щодо Європейської системи національних та регіональних рахунків / Commission Regulation (EU) 549/2013 of 21 May 2013 on the European system of national and regional accounts

⁴²⁸ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку. – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

⁴²⁹ 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>

⁴³⁰ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку. – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

⁴³¹ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку (гл.1 п.1.6). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

⁴³² Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку (гл.1 п.1.40). - URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

⁴³³ 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: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/suak/corp.exe?&I21DBN=SAUA&P21DBN=SAUA&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=1261860

⁴³⁴ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку. – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

організацій (НКО), які мають право одержувати доход (прибуток) від своєї виробничої діяльності без права розподілу доходу (прибутку) між працівниками НКО. У гл. 29 Сателітні рахунки і інші розширення викладена можливість складання сателітного (допоміжного) рахунку в освіті, який передбачає відповідну деталізацію виробництва послуг освіти, груп виробників, ефективність процесу виробництва і розподілу ресурсів.

На сучасному етапі розвитку вищої освіти України, можливо головним, підтвердженням незадовільної якості освітньої діяльності українських ЗВО можуть слугувати і їх місця у провідних світових рейтингах.

Серед чисельних напрямів поліпшення якості вищої освіти, головне місце повинні займати сучасні економічні інструменти, які з успіхом використовуються в інших видах економічної діяльності сучасної ринкової економіки. Основною умовою забезпечення якості послуг у сфері вищої освіти України чільне місце повинна займати стандартизація послуг вищої освіти. Практика економічних перетворень Україні вимагає розробки та широкого впровадження в діяльність вищої освіти сучасних інструментів організації економічної діяльності, зокрема, стандартів послуг у сфері вищої освіти та їх виміру.

Метою любого виду економічної діяльності в умовах ринкової економіки є виробництво і реалізація товарів і послуг за цінами, які дозволяють виробникам відшкодувати здійснені витрати, оплачувати працю працівникам, отримувати доход (прибуток), як основне джерело інноваційного розвитку виробництва. З метою захисту інтересів суспільства та його членів (кінцевих споживачів товарів і послуг) сучасні держави та їх національні громадські організації формулюють та у багатьох випадках затверджують відповідні вимоги (стандарты) до товарів і послуг. Основною умовою забезпечення якості послуг вищої освіти у системі вищої освіти України чільне місце повинна займати стандартизація послуг вищої освіти.

Об'єктами стандартизації, мають виступати послуги у сфері вищої освіти і саме на них повинні розроблятися державні стандарти, які нададуть дані про економічний вимір результатів основного виду економічної діяльності закладів вищої освіти України.

Вражаюче слабкий зв'язок між високими кількісними показниками охоплення населення України вищою освітою та низьким значенням одного із основних показників економічного розвитку – ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності у дол. США, практично відсутність українських ЗВО на чільних місцях у світових рейтингах найкращих університетів світу дають нам, на наш погляд достатньо підстав для висновку, що якість вищої освіти в Україні, яку здобувають у українських ЗВО, знаходиться на низькому рівні⁴³⁵.

В Україні стандарти послуг у сфері вищої освіти як результати економічної діяльності ЗВО у сфері вищої освіти наразі відсутні, що позбавляє можливості здійснювати обґрунтовані конкретні виміри стану якості вищої освіти і розробляти обґрунтовані конкретні заходи щодо підвищення якості вищої освіти.

Джерелом статистичної інформації щодо виробництва і надання послуг у сфері вищої освіти в Україні є офіційні дані національних рахунків освіти України. Слід також вказати на те, що Міжнародний інститут планування освіти UNESCO та Інститут статистики UNESCO у 2016 році видали документ «Методологія національних рахунків освіти»⁴³⁶, у якому викладено економічні засади здійснення освітньої діяльності в умовах ринкової економіки про яку йшлося на початку дослідження.

Сучасна ринкова економіка характеризується величезною кількістю товарів і послуг (продукти – тотожне поняття), які надходять на сучасні глобальні та національні ринки у результаті економічної діяльності великої кількості їх виробників. Це об'єктивно породжує економічну конкуренцію між виробниками товарів і послуг щодо здобуття певних економічних вигод завдяки їх власних досягнень. Одним із сучасних засобів конкурентної боротьби виробників товарів і послуг між собою виступає рейтингування – інституціональний засіб унормування економічної конкуренції.

Згідно засад Системи національних рахунків 2008 (СНР 2008)⁴³⁷ заклади вищої освіти (ЗВО) ідентифікуються як інституціональні одиниці, основною метою яких є виробництво і надання послуг вищої освіти відповідно до визначених у законному порядку стандартів вищої освіти та можливих додаткових вимог, сформульованих замовником у документі щодо виконання замовлення (договір, угода, контракт) та

⁴³⁵ Вітренко Ю.М., Кірієнко Д.О. Економічні аспекти якості послуг вищої освіти. Актуальні проблеми економіки: наук. екон. журн. Нац. акад. упр. Київ, 2017. № 7 (193). С. 4–15. – URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=REF&P21DBN=REF&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&2_S21P03=ZP=&2_S21STR=0000664066

⁴³⁶ Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781>

⁴³⁷ Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку (гл.1 п.1.40). –URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

zareєстрованих у законному порядку. Згідно даних Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань усі українські ЗВО основним видом діяльності зареєстрували діяльність за кодом Класифікації видів економічної діяльності ДК 009:2010⁴³⁸ (КВЕД) 85.42. Вища освіта (основний вид економічної діяльності, який визначається як «...вид діяльності суб'єкта, на який припадає найбільший внесок у валову додану вартість...»). Практично усі ЗВО зареєстрували і діяльність за кодом КВЕД 72⁴³⁹ Наукові дослідження і розробки, яка згідно положень КВЕД при характеристиці усіх видів економічної діяльності ЗВО відноситься до другорядних видів, тобто, «...будь-які інші (крім основного) види економічної діяльності суб'єкта з виробництва товарів або надання послуг»⁴⁴⁰. Серед інших другорядних видів економічної діяльності деякими українськими ЗВО зареєстрована зокрема, діяльність за кодами КВЕД⁴⁴¹:

- 85.31. Загальна середня освіта;
- 85.32. Професійно-технічна освіта;
- 85.53. Діяльність шкіл із підготовки водіїв транспортних засобів;
- 58.11. Видання книг;
- 58.12. Видання довідників і каталогів;
- 58.13. Видання газет;
- 58.14. Видання журналів і періодичних видань;
- 58.19. Інші види видавничої діяльності;
- 55.10. Діяльність готелів і подібних засобів тимчасового розміщення;
- 68.20. Надання в оренду і експлуатацію власного чи орендованого майна та ряд інших видів економічної діяльності.

На наш погляд, на підставі викладеного вище, у нас є достатньо підстав розглядати рейтингування університетів як один із інституційних засобів унормування економічної конкуренції ЗВО за одержання переваг (вигод) від реалізації вироблених ними товарів і послуг (продуктів) перш за все на ринках послуг вищої освіти як основного виду їх економічної діяльності за кодом КВЕД 85.42. Вища освіта та ринках послуг щодо наукового досліджування та експериментального розроблення за кодом КВЕД 72. Наукові дослідження і розробки⁴⁴².

Метою змагання (економічної конкуренції) між ЗВО є на підставі доказових вимірювань досягнень університетів визначення їх місця у конкурентній боротьбі за можливість претендувати на одержання певних економічних переваг (вигод)⁴⁴³.

Діючі світові університетські рейтинги містять певні економічні виміри досягнень університетів. Так, зокрема, рейтинг Таймс-Томсон Рейтерс одним із індикаторів оцінки визначив «розмір прибутку університету на одного працівника». Проте єдиний розроблений у відповідності до міжнародних стандартів рейтинг «Топ – 200 Україна», на наш погляд, практично не містить показників економічного виміру досягнень університетів України. У цьому зв'язку ми пропонуємо здійснювати рейтингування університетів України з обов'язковим урахуванням економічного вимірювання їх досягнень. Інструментом зазначеного вимірювання мають бути індекси досягнень університетів, визначення яких ми сформулювали наступним чином:

Індекси досягнень університетів (ІДУ) – рейтингові показники, які характеризують вимірювані досягнення університетів у суспільному житті країни за видами економічної діяльності. Основою їх розрахунку виступають офіційні показники державної статистики, матеріали соціологічних опитувань, здійснених офіційно зареєстрованими інституціональними одиницями.

Індекс досягнень університетів загальний (ІДУЗ) – рейтинговий показник, який є сумою значень трьох окремих індексів:

- індекс досягнень університетів в освітній діяльності (ІДУО);
- індекс досягнень університетів у наукових дослідженнях та розробках (ІДУН);

⁴³⁸ Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10>

⁴³⁹ Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10>

⁴⁴⁰ Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10>

⁴⁴¹ Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10>

⁴⁴² Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10>

⁴⁴³ Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина I): 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

- індекс досягнень університетів у інших видах економічної діяльності (ІДУІ).

Індекс досягнень університетів в освітній діяльності (ІДУО) – рейтинговий показник, який характеризує досягнення університетів за кодом КВЕД 85.42. Вища освіта, як основного виду економічної діяльності.

Питома вага значення ІДУО у значенні ІДУЗ не може бути меншою 51 %. Максимальна питома вага значення цього індексу у значенні загального індексу не повинна перевищувати 85 %. ІДУО є сумою значень окремих показників з можливим урахуванням їх відповідної пріоритетності.

Фактичні значення ІДУО пропонується розробляти за відповідною методикою на підставі наступних показників:

- питома вага кількості здобувачів вищої освіти, які навчаються у ЗВО, у загальній кількості здобувачів в країні на початок і-ого навчального року, %;

- питома вага кількості здобувачів вищої освіти, які навчаються у ЗВО на умовах державного та/або регіонального замовлення, у загальній кількості здобувачів, які навчаються на умовах державного та/або регіонального замовлення в країні, на початок і-ого навчального року, %;

- питома вага фахівців із вищою освітою, які одержали дипломи у ЗВО, у загальній кількості фахівців із вищою освітою, які одержали дипломи в країні у і-ому календарному році, %;

- питома вага фахівців із вищою освітою, які одержали дипломи на умовах державного та/або регіонального замовлення у ЗВО, у загальній кількості фахівців із вищою освітою, які одержали дипломи на умовах державного та/або регіонального замовлення в країні в і-ому календарному році, %;

- питома вага валової доданої вартості, виробленої ЗВО за кодом КВЕД 85.42. Вища освіта, у загальній валовій доданій вартості, виробленій усіма ЗВО країни за цим кодом, у і-ому календарному році, %;

- обсяг валової доданої вартості, вироблений ЗВО за кодом КВЕД 85.42. Вища освіта, у розрахунку на одного науково-педагогічного працівника ЗВО, у і-ому календарному році, грн.;

- оцінка якості підготовки фахівців у ЗВО випускниками ЗВО після одного року здобуття диплому ЗВО;

- оцінка якості підготовки фахівців у ЗВО роботодавцями після одного року здобуття диплому ЗВО;

- оцінка якості підготовки фахівців у ЗВО професійними громадськими організаціями після одного року здобуття диплому ЗВО; інші показники.

Індекс досягнень університетів у наукових дослідженнях і розробках (ІДУН) – рейтинговий показник, який характеризує досягнення університетів за кодом КВЕД 72. Наукові дослідження і розробки, як другорядного виду економічної діяльності ЗВО.

Питома вага значення ІДУН у значенні ІДУЗ може бути у межах 10% - 44%. ІДУН є сумою значень окремих показників з можливим урахуванням їх відповідної пріоритетності.

Фактичні значення ІДУН пропонуємо розраховувати на основі наступних показників:

- питома вага валової доданої вартості, виробленої ЗВО за кодом КВЕД 72. Наукові дослідження і розробки, у загальній валовій доданій вартості, виробленій усіма ЗВО країни в і-ому році, %;

- обсяг валової доданої вартості, вироблений ЗВО за кодом КВЕД 72. Наукові дослідження і розробки, у розрахунку на одного наукового і науково-педагогічного працівника ЗВО в і-ому році, грн.;

- кількість наукових публікацій у розрахунку на одного наукового і науково-педагогічного працівника, одиниць;

- індекс цитувань наукових праць наукових і науково-педагогічних працівників ЗВО;

- інші показники, які характеризують досягнення ЗВО у наукових дослідженнях і розробках.

Індекс досягнень університетів за іншими другорядними видами економічної діяльності (ІДУІ) – рейтинговий показник, який характеризує досягнення університетів за другорядними видами економічної діяльності, які зареєстровані ЗВО у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Зокрема, за кодами Класифікації видів економічної діяльності ДК 009:2010 (КВЕД)⁴⁴⁴:

55.1. Діяльність готелів і подібних засобів тимчасового розміщення;

68.2. Надання в оренду й експлуатацію власного чи орендованого нерухомого майна;

69. Діяльність у сферах права та бухгалтерського обліку;

70. Діяльність головних управлінь (хед-офісів); консультування з питань керування;

71. Діяльність у сферах архітектури та інжинірингу: технічні випробовування та дослідження;

73. Рекламна діяльність і дослідження кон'юнктури ринку;

74. Інша професійна, наукова та технічна діяльність;

85. Освіта (крім 85.42. Вища освіта);

86.10. Діяльність лікарняних закладів;

секція R. Мистецтво, розваги та відпочинок.

Питома вага значення ІДУІ у значенні ІДУЗ може бути у межах 0 - 5 %. ІДУІ є сумою значень окремих показників з можливим урахуванням їх відповідної пріоритетності.

Фактичні дані значення ІДУІ розраховуються перш за все на основі показників статистичної інформації щодо обсягів валової доданої вартості, виробленої ЗВО за відповідними кодами КВЕД, у загальній валовій доданій вартості, виробленій усіма ЗВО країни в і-ому році, %.

Реформування та впровадження сучасних методів регулювання суспільних відносин в Україні (у тому числі й відносин у сфері вищої освіти) обумовлюють необхідність їх здійснення з урахуванням принципів сучасної ринкової економіки.

Рейтингування університетів України, як інституційний засіб унормування економічної конкуренції ЗВО з належним використанням економічного вимірювання не здійснюється.

Інституціалізація рейтингування університетів України потребує відповідного державного фінансування.

⁴⁴⁴ Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10>

Висновки та рекомендації

Реформування та впровадження сучасних методів регулювання суспільних відносин в Україні (у тому числі й відносин у сфері вищої освіти) обумовлюють необхідність їх здійснення з урахуванням принципів сучасної ринкової економіки.

Рейтингування університетів України, як інституційний засіб унормування економічної конкуренції ЗВО з належним використанням економічного вимірювання не здійснюється.

Інституціалізація рейтингування університетів України потребує відповідного державного фінансування.

Рекомендувати МОН України видати наказ щодо розроблення проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про рейтингування закладів вищої освіти України», в якому передбачити, зокрема, здійснення наступних заходів:

- створення робочої групи для розроблення проекту постанови КМУ «Про рейтингування закладів вищої освіти України»;
- розроблення Методики розрахунку індексу досягнень університетів України з урахуванням економічного вимірювання;
- обґрунтування пропозицій щодо формування у складі Державного бюджету України окремої бюджетної програми «Рейтингування університетів України».

Список використаних джерел

1. 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>
2. Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина I): 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. 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: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/suak/corp.exe?&I21DBN=SAUA&P21DBN=SAUA&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLO RTERMS=0&S21STR=1261860
4. 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/?page_id=17&mode=view&lang=uk&year=2019&issueno=10
5. Вітренко Ю.М., Кірієнко Д.О. Економічні аспекти якості послуг вищої освіти. Актуальні проблеми економіки: наук. екон. журн. Нац. акад. упр. Київ, 2017. № 7 (193). С. 4–15. – URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=REF&P21DBN=REF&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21P03=ZP=&S21STR=0000664066
6. 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
7. Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10>
8. Регламент Комісії (ЄС) від 21.05.2013 No 549/2013 щодо Європейської системи національних та регіональних рахунків / Commission Regulation (EU) 549/2013 of 21 May 2013 on the European system of national and regional accounts
9. Система національних рахунків 2008 (СНР 2008) прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку. – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

Розділ 6. Аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду методологічних основ економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах ринкової економіки

*Володимир Ковтунець,
кандидат фізико-математичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник
відділу економіки вищої освіти,
Інститут вищої освіти НАПН України
<https://orcid.org/0000-0001-9077-4867>*

Анотація

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.

Безумовно, 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. Глобалізація вищої освіти змусила системи вищої освіти різних країн переходити до ринкових відносин у запровадженні конкурентних відносин у системі вищої освіти.

Елементи фінансової автономії у вищій освіті України частково запроваджуються із 2014 року. Університети по-різному скористалися новими можливостями.

У цих матеріалах проаналізовано документи державного планування розвитку вищої освіти з точки зору фінансової автономії, використання закладами вищої освіти наявних автономних прав і подано практичні рекомендації щодо ефективного використання інструментів автономії та розвитку державної політики у цій сфері.

Вступ

Фінансова автономія ЗВО 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 відносин⁴⁴⁵ у запровадженні конкурентних відносин у системі вищої освіти є, безперечно, США. Чарльз Ґленн (Charles Glenn), зокрема, стверджує, що «університети конкурують з іншими університетами, дома і за кордоном» за міжнародних студентів, чисельність яких збільшується щороку⁴⁴⁶.

Світова економіка початку третього тисячоліття характеризується появою нових трендів, які ставлять перед національними економіками серйозні виклики⁴⁴⁷. Це, по-перше, глобалізація. Яка, в свою чергу, відкрила шлях до більш справедливої і прозорої конкуренції у глобальному вимірі. Дорогу глобалізації відкрили інформаційні технології, які є другим важливим трендом. Технології штучного інтелекту вийшли з наукових лабораторій і стали надійними помічниками, а інколи і заміниками людини. «Глобальний розум», можливо, і не найкращий термін для позначення тих кардинальних змін, які відбуваються у бутті людства. По-третє, експорт технологій вже у 20-у столітті ставав більш прибутковим, аніж експорт товарів і послуг. В сукупності, це привело до зміни балансу впливів на світову економіку та глобальну політику. Поруч і Заходом зростає вплив Сходу.

І, нарешті, один з найважливіших аспектів, – поступове вичерпування природних ресурсів, включно з водою, ґрунтами, не кажучи про енергоносії та інші корисні копалини. При стрімко зростаючій чисельності народонаселення перед національними економіками це ставить непрості технологічні виклики.

У цих умовах лише розвиток нових технологій (який можливий також лише на основі нових наукових результатів), дає людству шанс на виживання, але в свою чергу стає ключовим фактором глобальної економічної конкуренції.

Зі сказаного вже випливає, що для глобальної конкуренції роль науки стає незамінною. Але не лише науки. Нові технології породжують потребу у нових кваліфікаціях, що можливо задовольнити лише якісною освітою, в першу чергу вищою.

Метою цієї роботи є сформулювати основні завдання розвитку вищої освіти в Україні відповідно до перспектив економічного розвитку держави.

⁴⁴⁵ 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.

⁴⁴⁶ 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.

⁴⁴⁷ Albert Gore. The future. Six Drivers of Global Change. – Neew York: Random House, 2013. - 558 p.

Досвід планування розвитку вищої освіти в Україні

Історично першим документом, який визначав стратегію розвитку освіти, була *Державна національна програма «Освіта»* («Україна XXI століття»), затверджена Постановою Кабінету міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896448. «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 через 25 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 № 347/2002 449, 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;

⁴⁴⁸ Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»). Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF/print>

⁴⁴⁹ 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>.

- 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;
- 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*⁴⁵⁰. На виконання Указу Кабінет Міністрів України розпорядженням затвердив план заходів для її виконання⁴⁵¹.

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 необхідність 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 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*⁴⁵², 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:

- забезпечення конституційних прав громадян на безоплатну вищу освіту на конкурсній основі та рівного доступу до якісної вищої освіти.

⁴⁵⁰ 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>.

⁴⁵¹ 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>

⁴⁵² 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>

- Реорганізація системи управління вищої освіти. Дебюрократизація, децентралізація, забезпечення автономії та відповідальності закладів вищої освіти. Залучення громадських, професійних об'єднань, асоціацій ЗВО до прийняття рішень.

- Трансформація університетів у центри незалежної думки, які здатні підготувати професіоналів та згенерувати ідеї для прискореної модернізації країни.

- Забезпечення справедливої конкуренції між ЗВО як запоруки високої якості вищої освіти.

- Створення належного зв'язку між ринком праці та системою вищої освіти.

- 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 ефективного 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 напрямками – 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.

Узгодження розвитку вищої освіти із економічною стратегією держави

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 імені Ігоря Сікорського» «*Форсайт економіки України: середньостроковий (2015–2020 роки) і довгостроковий (2020–2030 роки)*»⁴⁵³. Стратегічні цілі геополітичного напрямку руху держави загалом означені рішеннями Верховної Ради України щодо внесення змін до Конституції України. Певні уявлення про напрями розвитку національної економіки дає порівняльний аналіз урядових програм, аналіз економічної діяльності упродовж тривалого періоду. Свідченням того, що економіка України розвивається за певними закономірностями, є перехід на середньострокове планування бюджетної політики уряду.

Таким чином, є підстави говорити про певну визначеність економічної стратегії держави. Планування розвитку вищої освіти і відповідно державної політики у цій сфері мають співвідноситися з наявними та прогнозованими потребами національної економіки. Крім того, важливі відомості про співвідношення потреб ринку праці і результатів діяльності систем вищої освіти можна отримати від Державної служби зайнятості⁴⁵⁴.

⁴⁵³ Форсайт економіки України. URL: <http://ied.kpi.ua/wp-content/uploads/2015/10/Foresight-2015.pdf>

⁴⁵⁴ Державна служба зайнятості України. Аналітична та статистична інформація. URL: <https://www.dcz.gov.ua/analytics/69>

На підставі наявної інформації можна сформулювати основні напрями реформування системи вищої освіти узгоджено з потребами ринку праці.

Структура державного замовлення

Згідно з прогнозами уже згаданого *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 відповідає технологічному рівню виробництва.

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.

Тому в ці 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.

Інший напрямок реформування – розширення автономії закладів вищої освіти в т.ч. – у питаннях оплати праці. Викладачі прикладних дисциплін повинні мати змогу паралельно працювати за спеціальністю на підприємствах як консультанти, зокрема. З іншого боку – не повинно бути перешкод для влаштування на посади викладачів досвідчених фахівців із бізнесу, із забезпеченням відповідної оплати праці. Все це потребує докорінного перегляду системи оплати праці у закладах вищої освіти, формування кваліфікаційних вимог до викладачів.

Орієнтація на ринок праці

У нинішніх умовах зміст вищої освіти визначається стандартом вищої освіти. Спроби залучити роботодавців до розробки стандартів вищої освіти, на жаль, не можна визнати успішними. У підсумку стандарти вищої освіти, навіть затверджені уже відповідно до вимог нового законодавства, не відповідають потребам ринку праці. Вихід полягає у переорієнтуванні освіти на професійні стандарти. Відповідна норма Закону України «Про вищу освіту» передбачає необхідність посилання на професійні стандарти при розробленні стандартів вищої освіти. Однак відсутність професійних стандартів для більшості кваліфікацій, де потребується вища освіта, цю норму нівелює. Державна політика у сфері вищої освіти мала б бути спрямована на стимулювання роботодавців та професійних об'єднань до розроблення професійних стандартів і переорієнтування на ці стандарти змісту вищої освіти.

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 інтелектуальної 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. Знову на перешкоді стає статус закладів освіти як бюджетних установ.

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 про медичну освіту, авіаційну та морську освіту. Так, уже нині за скромними підрахунками навчання іноземних студентів додає до ВВП України не менш 300 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.

Запровадження нової моделі економічних відносин у системі вищої освіти. Фінансова автономія закладів вищої освіти

Загальні засади ринкової моделі економічних відносин у системі вищої освіти викладені у роботі⁴⁵⁵. Пропонується перевести заклади вищої освіти у статус неприбуткових (англ. non-profit, інколи пишуть некомерційних) закладів – отримувачів бюджетних коштів. Це зобов'язує змінити підходи до фінансування вищої освіти за рахунок видатків Державного бюджету. Якщо зараз бюджетні кошти призначаються на утримання закладів вищої освіти як бюджетних установ, то в новому статусі заклади вищої освіти отримуватимуть кошти як оплату за надання освітніх послуг⁴⁵⁶. При цьому власні надходження закладів освіти (оплата навчання за кошти фізичних та юридичних осіб в т.ч.) не належатимуть до коштів Державного бюджету).

Лише за цих умов можна вести мову про фінансову, і, як наслідок, академічну та організаційну автономію закладів вищої освіти.

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.

Об'єктивне оцінювання якості вищої освіти

Як було сказано у вступі, фінансова 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 Гленн (Charles Glenn) вважає, що «конкуренція між американськими університетами базується на представленні уявного майбутнього, з яким молоді люди можуть ідентифікуватися»⁴⁵⁷.

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 Score Card)⁴⁵⁸ – може бути ефективнішим.

При цьому слід мати на увазі інтереси і потреби здобувачів освіти – споживачів освітніх послуг, а також непрямих споживачів цих послуг – роботодавців⁴⁵⁹. 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

⁴⁵⁵ Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки/за редакцією Ю. Вітренка.- Київ, Інститут вищої освіти Національної академії педагогічних наук 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

⁴⁵⁶ Ковтунець В.В. Конституційно-правове регулювання публічного фінансування освіти в Україні/ Законодавче забезпечення розвитку реального сектору економіки (Випуск 4). – Київ, Інститут законодавства Верховної Ради України. – 2019. – с. 284-296

⁴⁵⁷ 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.

⁴⁵⁸ Robert S. Kaplan, David P. Norton, The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action. – Harvard College, 1996. – 270 p.

⁴⁵⁹ 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.

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 США⁴⁶⁰.

У роботі⁴⁶¹ порівнюється ефективність різних моделей вищої освіти в т.ч. за системою фінансування. Українські дослідники досліджували економічну ефективність функціонування національної системи вищої освіти^{462, 463}.

Ці та ніші дослідження мотивують держави світу запроваджувати нові механізми фінансування вищої освіти, притаманні саме ринковій економіці:

- кредитування осіб для здобуття вищої освіти;
- ваучерна модель;
- фінансування за результатами діяльності (англ. performance-based funding).

В усіх перерахованих моделях тою чи іншою мірою має враховуватись якість вищої освіти.

Проблемам оцінювання якості 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.

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. При цьому починаючи з 1990-х років дослідники відзначають зростання значення вищої освіти саме як приватного блага⁴⁶⁴. М. Квієк вважає, що «у дедалі поширенішій ринково-орієнтованій риториці, яку особливо уподобали міжнародні та глобальні організації, освіта перетворюється на товар, здебільшого приватне й індивідуальне благо, втрачаючи своє колишнє значення громадського і колективного блага». Нові реалії, зокрема, перехід до ринкової економіки країн Центральної та Східної Європи, посилили, зокрема, у Європі, тенденції до ринкових підходів щодо оцінювання якості 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»⁴⁶⁵.

⁴⁶⁰ Michel S. McPherson, Morton Owen Schapiro and Gordon C. Whinston, Paying the Piper. Productivity, Incentives, and Financing in US Higher Education. – The University of Michigan Press. – 1993. – 339 p.

⁴⁶¹ 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.

⁴⁶² 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.

⁴⁶³ Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина I): препринт (аналітичні матеріали) / Авторський колектив: Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтуця. – 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.

⁴⁶⁴ Marek Kwiek, Університет і держава. Вивчення глобальних тенденцій. - К.: Таксон. - 2009. - 384 с.

⁴⁶⁵ Marek Kwiek, The Social State of the Universities In The Context of the Changing State/Market Relations (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.

Споживачем освітньої послуги як індивідуального блага є здобувач освіти. Для розуміння оцінки освітньої послуги здобувачем необхідно розуміти мету, яку ставить особа здобуваючи вищу освіту. Як показують соціологічні дослідження⁴⁶⁶, 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 року⁴⁶⁷ 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 плату⁴⁶⁸.

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.

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 західноєвропейських державах (наприклад, Бельгія, Нідерланди) успішно використовується як показник якості кількість виданих документів про освіту. В умовах України такий показник є очевидно невалідним, оскільки відсутні механізми забезпечення від видачі неякісних дипломів.

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.

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:

⁴⁶⁶ 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>.

⁴⁶⁷ Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року. – URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT1109.html

⁴⁶⁸ 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>

- 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 того ж такий показник надійно обчислюється. 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 результатами 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 із тим у міжнародних рейтингах університетів наукова діяльність складає вагомий 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.

Оцінювання якості освітнього процесу

Якість вищої освіти об'єктивно оцінюється, як було показано вище, за результатами, тобто, за рівнем освітніх та професійних кваліфікацій випускників. Одна процедура забезпечення якості мають оцінювати якісні характеристики самого освітнього процесу. На забезпечення якості освітнього процесу спрямована, зокрема, акредитація освітніх програм. Важливим інструментом забезпечення якості освітнього процесу є оцінювання результатів навчання. Провідні заклади вищої освіти України мають досвід незалежного оцінювання результатів навчання, наприклад, через проведення незалежних контрольно-оцінювальних заходів викладачами паралельних кафедр⁴⁶⁹.

Університети Великої Британії використовують можливість залучення до приймання іспитів викладачів з інших університетів⁴⁷⁰.

Опитування викладачів українських закладів освіти показало, що університети недостатньо заохочують викладачів матеріально за високу якість освітньої діяльності. Однією із причин, на наш погляд, є відсутність чітких об'єктивних критеріїв якості освітніх послуг викладача. Університети дуже рідко (менше як у 10% випадків) використовують для оцінювання роботи викладача екзаменаційні оцінки за предметом. Поширене

⁴⁶⁹ Забезпечення якості освіти. Автономія ЗВО в дії. – URL: <http://www.vnz.univ.kiev.ua/ua/21-zabezpechennya-yakosti-osviti-avtonomiya-vnz-v-dii>

⁴⁷⁰ Університети Великої Британії. – URL: <https://www.qaa.ac.uk/en/quality-code/advice-and-guidance/external-expertise>

опитування студентів для оцінювання роботи викладача. Цей метод доволі суперечливий. Вивчення досвіду показує, що студенти по-різному оцінюють викладача під час навчання і після здобуття освіти. Це пояснює важливість якісного оцінювання освітніх послуг для успішної реалізації автономних прав закладами освіти. Із розвитком зовнішнього незалежного оцінювання популярними стали оцінювання у формі тестування. Тестування дозволяє порівняно легко вирішити низку проблем оцінювання, а саме, забезпечити:

- об'єктивність;
- незалежність;
- надійність.

Разом з тим тестування має і низку проблемних сторін, серед яких чи не головна – валідність. Якщо із дослідженням прогностичної валідності методологічних проблем небагато, то встановлення предметної валідності, яка саме і важлива при оцінюванні результатів навчання, потребує суттєвих затрат.

Тут пропонується математична модель критеріального оцінювання, яка дозволяє суттєво зменшити затрати часу і матеріальних ресурсів на встановлення предметної валідності тесту.

Нехай K – предметна область (область знань), у якій поводить оцінювання. Розглядаємо K як множину елементарних запитань і тестових завдань із вказаної предметної області. Будемо ототожнювати предметну область із K . Припустимо, що елементи множини K еквівалентні тестовим завданням.

Нехай A – генеральна сукупність, тобто множина всіх осіб, які можуть бути оцінені на предмет володіння знаннями предметної області K .

Для кожного елемента $q \in K$ через $a(q)$ позначимо вектор результатів відповідей на питання q всіма особами генеральної сукупності. Вектор $a(q)$ можна розглядати як деяку випадкову величину. Для двох елементів q_1 та $q_2 \in K$ через $r(a(q_1), a(q_2))$ позначимо коефіцієнт кореляції випадкових змінних $a(q_1)$ і $a(q_2)$.

Запровадимо на множині K відношення еквівалентності, вважаючи еквівалентними два елементи елементів q_1 та $q_2 \in K$ якщо $r(a(q_1), a(q_2)) = 0$. Будемо надалі вважати що K є множина класів еквівалентності за цим відношенням.

Тепер ми можемо метризувати K застосувавши метрику

$$\rho(q_1, q_2) = \sqrt{1 - r(a(q_1), a(q_2))}. \quad (1)$$

Теорема $\rho(q_1, q_2)$ задовольняє аксіомам метрики.

Доводити тут потрібно власне лише виконання аксіоми трикутника. А це в свою чергу впливає з властивостей тригонометричних функцій \sin та \cos .

Без втрати загальності, виходячи із природи елементів множини K можна вважати, що в заданій метриці K є компактом. Зауважимо, зокрема, що для кожного додатнього числа $\varepsilon > 0$ існує ε -покриття компакта K ^{471, 472}.

Тест T у цій моделі є деякою підмножиною K .

Таким чином проблема розроблення тесту із заданою предметною валідністю зводиться до пошуку ε -покриття T компакта K , де $\varepsilon > 0$ визначає ступінь предметної валідності: менше значення ε означає вищий ступінь предметної валідності.

Модель може бути застосована до оцінки предметної валідності тесту двома шляхами.

Перший передбачає, що після проходження тесту T особи мають пройти контрольний тест T_1 . Якщо відстань між елементами множин T і T_1 , обчислена за формулою (1), не перевищує ε , ε -ступінь предметної валідності тесту T вважається підтвердженою із статистичною надійністю, що визначається параметрами контрольного тесту T_1 .

Другий шлях технологічно більш привабливий. Тест T складається із двох частин – субтестів T_1 і T_2 . Перший субтест використовується для оцінювання, а другий субтест виконує роль контрольного тесту. Цей підхід добре відомий в теорії і практиці тестування⁴⁷³. При цьому субтест (фактично основний тест) T_1 має бути належно розроблений з метою забезпечення предметної валідності, а субтест T_2 може бути сформований шляхом випадкового вибору тестових завдань із банку тестових завдань. Особа, яка проходить тестування, не повинна мати відомостей про структурний поділ тесту на дві складові. Прикладом успішного застосування тестових технологій в оцінювання якості вищої освіти може бути запроваджене з 2015 року зовнішнє

⁴⁷¹ Банах С. Курс функціонального аналізу (лінійні операції). – К. : Радянська школа, 1948. – 216 с.

⁴⁷² Кадець В.М. Курс функціонального аналізу та теорії міри. – Число: видавничий проект (Серія «Університетська бібліотека»). – Львів : І.Е. Чижиков, 2012. – 589 с.

⁴⁷³ L. Crocker and J. Algina, Introduction to Classical and Modern Test Theory. Holt, Rinehart and Winston, 1986. – 527 p.

незалежне оцінювання бакалаврів з метою конкурсного відбору студентів на магістерські програми з права⁴⁷⁴. Крім забезпечення якіснішого відбору здобувачів освіти за магістерськими програмами, ЗНО показало рівень правничої освіти за бакалаврськими програмами у понад 150 закладах вищої освіти. Ці результати добре корелюють з іншими оцінками якості правничої освіти, зокрема, із середнім балом ЗНО вступників на правничі програми. Запропонована вище модель критеріального оцінювання верифікована на результатах правничого субтесту ЗНО для вступу до магістратури з права 2019 року (деперсоналізована база даних тестування надана УЦОЯО Інституту освітньої аналітики). Розрахунки показали, що ϵ – ступінь предметної валідності правничого субтесту, – складає приблизно 0,95.

Інструменти забезпечення фінансової автономії закладів вищої освіти

Ця частина дослідження базується на даних Європейської асоціації університетів⁴⁷⁵. Фінансова автономія університетів є важливим елементом автономії загалом, що включає також академічну, організаційну і кадрову автономію. В економічних дослідженнях можна знайти різні мотивації зацікавлення предметом фінансової автономії закладів вищої освіти: обмеження державного фінансування, збільшення ефективності використання фінансових ресурсів тощо. Слід зазначити, що всі ці аргументи актуальні в залежності від держав, про які йдеться.

Дослідження присвячено порівняльному аналізу фінансової автономії у державах – членах ЄС, за методологією, розробленою Європейською асоціацією університетів.

Методологія дослідження автономії університетів, в т.ч. і фінансової, викладена тут⁴⁷⁶. Дослідники⁴⁷⁷ визначили вісім показників автономії:

- 1) тривалість циклу публічного фінансування;
- 2) тип публічного фінансування;
- 3) можливість запозичень (кредитів);
- 4) можливість використовувати залишки фінансування наступних циклах;
- 5) можливість володіння будівлями;
- 6) плата за навчання на бакалаврському рівні громадянами країни/інших країн ЄС;
- 7) плата за навчання на магістерському рівні громадянами країни/інших країн ЄС;
- 8) плата за навчання на докторському рівні громадянами країни/інших країн ЄС;
- 9) плата за навчання на бакалаврському рівні громадянами країн не членів ЄС;
- 10) плата за навчання на магістерському рівні громадянами країн не членів ЄС;
- 11) плата за навчання на докторському рівні громадянами країн не членів ЄС.

Для кожного показника визначаються фактори, які зменшують його значення. Сумарний показник рівня автономії визначається як зважена сума показників. Вагові коефіцієнти визначені ляхом експертного опитування університету.

Розглянемо кожен із показників та фактори, які зменшують його значення.

1. Тривалість циклу публічного фінансування.

Тривалість циклу публічного фінансування коливається у межах від одного до трьох років. Чим більша тривалість, тим вищий рівень фінансової незалежності закладу вищої освіти. Мінімальний цикл – один рік. В Україні цикл складає якраз один рік. Такий стан мінімізує можливості закладу вищої освіти планувати свою фінансову діяльність. В університетах Західної Європи трирічний цикл добре узгоджується із тривалістю підготовки за найбільш масовим рівнем освіти – ступенем бакалавра (переважно такі освітні програми є трирічними). Для України цей показник має мінімальне значення. Разом з тим, Україна має змогу ступінь фінансової автономії за цим показником суттєво підвищити на основі запровадження Кабінетом Міністрів трирічного бюджетного планування.

⁴⁷⁴ Аналітичне дослідження вступних випробувань на здобуття ступеня магістра права за спеціальностями 081 «Право» та 293 «Міжнародне право» у 2018 році. – URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/Zvit_pravnycha-magistratura_2018.pdf

⁴⁷⁵ Університетська автономія. – URL: <https://www.university-autonomy.eu/>

⁴⁷⁶ Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel, University Autonomy in Europe II.The Scorecard. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20ii%20-%20the%20scorecard.pdf>

⁴⁷⁷ Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel, University Autonomy in Europe II.The Scorecard. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20ii%20-%20the%20scorecard.pdf>

2. Тип публічного фінансування.

Потрібно розділяти два поняття: спосіб визначення обсягу коштів і спосіб надання коштів університетові. У країнах ЄС поширені основні форми визначення обсягу фінансування: за результатами діяльності, договірний. За способом надання виділяють метод блочного гранту (без призначення коштів на конкретні цілі), програмний (для кожного виду діяльності), постатейний — з розписом статей дозволених витрат.

Україна до 2019 року за цим показником мала мінімальний результат, оскільки обсяг коштів визначався як потреба на утримання, а надання коштів здійснювалося постатейно. Із запровадженням формульного порядку визначення обсягу фінансування (передбачено Бюджетним кодексом України з 2018 року, відповідна постанова Кабінету Міністрів прийнята у грудні 2019 року) можна стверджувати про часткове запровадження розподілу коштів за результатами діяльності. Про повне запровадження цього способу вести мову не можна, оскільки частина коштів (резервний фонд) розподіляється в «ручному» режимі. Надання коштів зберігається в постатейному режимі, причому гарантовано забезпечується лише виплата заробітної плати та податкових нарахувань на зарплату. Бюджетом не забезпечується повною мірою комунальні послуги (приблизно 40% від потреби), не оплачуються видатки на придбання витратних матеріалів та обладнання. Видатки розвитку (будівництво, капітальний ремонт) фінансуються за окремим бюджетними програмами. Так само за окремими програмами фінансуються видатки розвитку на придбання обладнання. Таким чином за прийнятою шкалою оцінка рівня автономії закладів вищої освіти в Україні є все ще невисокою, але дещо вище мінімального (нульового) рівня.

3. Можливість отримання запозичень (кредитів).

Законом закладам вищої освіти не заборонено 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»⁴⁷⁸). 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'єкти 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. Цей показник можна оцінити мінімальною ненульовою величиною.

4. Можливість використовувати залишки фінансування у наступних циклах.

В дослідженні Європейської асоціації тут розуміється можливість використання суто бюджетних коштів – тобто, коштів загального фонду Державного бюджету. Бюджетний кодекс України не дозволяє переносити на наступний рік (цикл) будь-які кошти, призначені закладами вищої освіти, як видатки споживання, так і видатки розвитку. Тому для країни значення цього показника дорівнює нулю.

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). Але в дослідженні Європейської асоціації університетів отримання і використання власних надходжень досліджується за іншими показниками, тому ці положення слід застосувати і оцінювання відповідних показників.

5. Можливість володіння будівлями.

В дослідженні ЄАУ цей показник набуває ненульового значення у разі, коли заклади вищої освіти мають право отримувати будівлі у власність. В Україні так право мають лише приватні заклади, частка яких у загальному обсягу освітніх послуг невисока. В Україні право власності на будівлі державних закладів вищої освіти належить державі, від імені якої право розпоряджатися будівлями надається Кабінету Міністрів України. Тому за цим показником Україна має отримати нульове значення. Є певні зрушення, які можна розглядати як поліпшення ситуації.

Так, до 2014 року заклади вищої освіти користувалися будівлями лише на праві оперативного управління. За цих умов Уряд має право вилучати будівлі без аргументування. Заклад не може оскаржити такі дії в судовому порядку.

⁴⁷⁸ Про вищу освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

Законом *Про вищу освіту* з 2014 року заклади вищої освіти отримали право отримувати майно, в т.ч. і будівлі, на праві господарського відання. Такий статус суттєво посилює права ЗВО, зокрема, тепер майно не можна вилучати без передбачених законом підстав. Однак це ще не є право власності.

6-8. Плата за навчання на бакалаврському, магістерському та докторському рівнях громадянами країни / інших країн ЄС.

Оцінюючи цей показник, треба вести мову лише про громадян України. В дослідженні йдеться про стягнення зі студентів додаткової до бюджетного фінансування плати за навчання. В Україні це заборонено на підставі рішення Конституційного Суду. Однак особи, які не змогли пройти конкурс на право навчатися за кошти бюджету, можуть навчатися з оплатою за власні кошти чи кошти юридичних осіб. Отримані таким чином кошти суттєво посилюють фінансові можливості ЗВО і є фактором ширшої фінансової автономії. В той же час можливість використання цих коштів, які віднесено до спеціального фонду бюджету, обмежено нормами Бюджетного кодексу.

Підсумовуючи сказане, можна стверджувати, що за цим показником Україна має отримати бал більший від половини максимального.

8-11. Плата за навчання на бакалаврському, магістерському та докторському рівнях громадянами країн не членів ЄС.

Практично всі громадян інших держав і особи без громадянства здобувають в Україні вищу освіту за власні кошти. Винятком є невелика частка міжнародних студентів, які навчаються безоплатно відповідно до міжнародних договорів України, а також закордонні українці.

Для українських ЗВО кошти за навчання іноземних студентів складають важливу частку їхнього доходу. Незважаючи на строге бюджетне регулювання, про що йшлося вище, за цим критерієм показник України можна оціни значенням, близьким до максимального.

Підсумовуючи сказане, можна стверджувати, що за мірками Європейського союзу рівень фінансової автономії закладів вищої освіти є дещо нижчим від середнього по ЄС, одна не є меншим від мінімального з країн ЄС.

Точні розрахунки показника України вимагають уточнення числових показників методології дослідження, проведеного асоціацією європейських університетів.

Крім показників, за якими проведено дослідження Європейською асоціацією університетів, для України важливими є і такі, як можливість розміщати кошти на депозитних рахунках у банках, створення ендавментів.

Стан фінансової автономії закладів вищої освіти України

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 мають доносити до студентів сучасні наукові знання. Варто звернути увагу, що робота управлінців за всіма показниками забезпечується краще, ніж 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 результати освітньої діяльності. Це корелює із показником преміювання як інструменту забезпечення якості вищої освіти (40%).

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.

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.

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. 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 залишалось 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 у 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 проектів з капітального ремонту та будівництва, енергозбереження. Інша група прикладів стосується оптимізації витрат на теплопостачання та комунальні послуги.

Методичні поради щодо використання закладами вищої освіти інструментів фінансової автономії

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 2019 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 ефективніше управління фінансовою діяльністю 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 кроки у реформуванні системи вищої освіти:

- розширення автономних прав закладів вищої освіти шляхом виведення їх із статусу бюджетних установ із збереженням статусу неприбуткових закладів освіти, який передбачено законодавством про освіту;
- розширення обсягу майнових прав закладів вищої освіти;
- 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.

Рекомендації щодо застосування актуальних інструментів фінансової автономії

Стратегічне планування розвитку закладів вищої освіти

Як видно з опитування⁴⁷⁹ 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 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. Безумовно, це потребує нових якісних методів об'єктивного і незалежного оцінювання якості освітніх послуг. Науковий потенціал закладів вищої освіти достатній для вирішення цих завдань.

Розширення майнових прав закладу вищої освіти

Законом України «Про вищу освіту» (частина друга статті 70) передбачено, що «майно закріплюється за державним або комунальним закладом вищої освіти на праві господарського відання». Недержавні заклади вищої освіти можуть володіти майном на праві власності. Станом до 2014 року заклад вищої освіти володіли майном на праві оперативного управління. Відмінності між двома формами володіння встановлена статтями 136 і 137 Господарського кодексу України⁴⁸⁰.

Статтю 137 Господарського кодексу України, зокрема, передбачено що «правом оперативного управління визнається речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених цим Кодексом та іншими законами, а також власником майна (уповноваженим ним органом)»⁴⁸¹. Власник такого майна «...має право вилучати у суб'єкта господарювання надлишкове майно, а також майно, що не використовується, та майно, що використовується ним не за призначенням»⁴⁸².

Статтю 136 Господарського кодексу України передбачено, що «...право господарського відання 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»⁴⁸³. При цьому власник майна, закріпленого на праві господарського Відання, не може втручатись в «оперативно-господарську діяльність підприємства»⁴⁸⁴. В обох випадках щодо захисту майнового права застосовуються положення закону, встановлені для права власності. Однак у випадку господарського відання суб'єкт підприємництва «має право на захист своїх майнових прав також від власника». 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,

⁴⁷⁹ Результати загальнонаціонального опитування «Перспективи та потреби розвитку університетів України у процесі реформування вищої освіти у контексті європейської інтеграції» / Авторський колектив; за заг. ред С. Калашнікової. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2019. – 77 с. – URL: <https://ul-journal.org/index.php/journal/article/view/105/98>

⁴⁸⁰ Господарський кодекс України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

⁴⁸¹ Господарський кодекс України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

⁴⁸² Господарський кодекс України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

⁴⁸³ Господарський кодекс України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

⁴⁸⁴ Господарський кодекс України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

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 такі 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 витратити на свою статутну діяльність, як це передбачено статтею 133 Податкового кодексу України. Таким чином заклади вищої освіти як небюджетні неприбуткові організації вже не є некомерційними в розумінні Господарського кодексу України.

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.

Управління тимчасово вільними коштами

Оптимізація використання надходжень у валюті. 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 але 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.

Залучення додаткових джерел фінансування закладів вищої освіти

Зклади 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.

Така 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. 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 глибокої 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 напрямках.

По-перше, поліпшується професійна підготовка студентів. По-друге, є можливість запроваджувати наукові розробки університету, отримувати замовлення на наукові розробки, створювати інноваційні підприємства – StartUps. 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.

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.

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). 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. 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.

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.

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:

- заходи з енергозбереження;
- 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.

Висновки і рекомендації

За рівнем фінансової автономії закладів вищої освіти Україна у порівнянні із країнами Європейського Союзу не є лідером. Однак треба визнати, що Україна не є і аутсайдером. Звичайно, неприродний для закладів освіти статус бюджетної установи гальмує спроби розширити фінансову автономію. Однак завдяки новому Закону України «Про вищу освіту» обсяг інструментів для реалізації фінансової автономії значно розширився в частині користування коштами спеціального фонду бюджету. Суттєвим кроком схвалення Кабінетом Міністрів України Постанови № 1146 від 24 грудня 2019 року «Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності». Зокрема, скасовано постанову Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 1134, якою встановлювались нормативи чисельності науково-педагогічних працівників у залежності від контингенту студентів. Загалом формульний розподіл бюджетних коштів між закладами вищої освіти суттєво розширює можливості фінансового планування і оптимізації діяльності закладів вищої освіти.

Як видно із дослідження, окремі заклади вищої освіти доволі успішно використовують інструменти фінансової автономії. Зокрема, це стосується оптимізації витрат на енерго- та теплопостачання, заохочення науково-педагогічних працівників.

У той же час треба також визнати, що ЗВО недостатньо використовують наявні інструменти фінансової автономії для поліпшення якості освіти – основного показника ефективності своєї діяльності. Є підстави сподіватись, що згадана вище Постанова Уряду змусить керівників закладів вищої освіти фокусувати більшою мірою свою діяльність на забезпеченні якості освіти. Зокрема, очевидно, що заклади вищої освіти мають зосередитися на забезпеченні доступу науково-педагогічних і наукових працівників до наукових бібліотек, наукометричних баз, обладнанні належних робочих місць для своїх співробітників.

Фінансова діяльність ЗВО недостатньо прозора для співробітників. В умовах фінансової автономія такий стан є ризикованим, оскільки може провокувати конфлікти в колективах. Є хибне уявлення про те, що розширення фінансової автономії дозволить негайно вирішити наявні проблеми. В реальності запровадження повноцінної фінансової автономії потребує удосконалення управління закладами вищої освіти.

Вища освіта України має достатній потенціал для того, щоб стати вагомим фактором зростання національної економіки, в т.ч. на інноваційних засадах. Цей фактор слід мати на увазі про розробленні планів модернізації економіки.

Упродовж всього часу незалежності президенти та уряди України намагалися сформулювати стратегічні завдання щодо розвитку освіти, в т.ч. і вищої. Однак ці програми недостатньо враховували вплив вищої освіти на економічний розвиток держави. Тому у підсумку виконанню програм і планів не приділялося належної уваги. Останнім часом в програмних документах щодо вищої освіти все чіткіше постають аспекти впливу на ринок праці та економіку в цілому. З такої точки зору стають зрозумілішими цілі і основні завдання реформування вищої освіти як системи.

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 і 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 (Постанова Кабінету Міністрів України від 04 жовтня 1995 року № 786). 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 – ендаументи. 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 заклади вищої освіти 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:

- внутрішні – неготовність персоналу;
- 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.

Список використаних джерел

1. Albert Gore. The future. Six Drivers of Global Change. – New York: Random House, 2013. – 558 p.
2. 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.
3. L.Crocker and J.Algina, Introduction to Classical and Modern Test Theory. Holt, Rinehart and Winston, 1986. – 527 p.
4. 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.
5. Marek Kwiek, The Social State of the Universities In The Context of the Changing State/Market Relations (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.
6. Michel S. McPherson, Morton Owen Schapiro and Gordon C. Whinston, Payng the Piper. Productivity, Incentives, and Financing in US Higher Education. – The University of Michigan Press. – 1993. – 339 p.
7. 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>
8. 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.
9. Robert S. Kaplan, David P. Norton, The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action. – Harvard College, 1996. – 270 p.
10. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel, University Autonomy in Europe II. The Scorecard. – URL: <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20ii%20-%20the%20scorecard.pdf>
11. Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти (частина I): 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.
12. Аналітичне дослідження вступних випробувань на здобуття ступеня магістра права за спеціальностями 081 «Право» та 293 «Міжнародне право» у 2018 році. – URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/Zvit_pravnycha-magistratura_2018.pdf
13. Банах С. Курс функціонального аналізу (лінійні операції). – К.: Радянська школа, 1948. – 216 с.
14. 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.
15. Введение в классическую и современную теорию тестов [Текст] / Линда Крокер, Джеймс Алгина ; пер. на рус. [с англ. Н. Н. Найденовой, В. Н. Симкина, М. Б. Чельшковой] ; под общ. ред. В. И. Звонникова и М. Б. Чельшковой. – Москва : Логос, 2010. – 667 с.
16. Господарський кодекс України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
17. 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>.
18. Державна служба зайнятості України. Аналітична та статистична інформація. – URL: <https://www.dcz.gov.ua/analytics/69>.
19. Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки/за редакцією Ю. Вітренка.- Київ, Інститут вищої освіти Національної академії педагогічних наук 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.

20. Забезпечення якості освіти. Автономія ЗВО в дії . – URL: <http://www.vnz.univ.kiev.ua/ua/21-zabezpechennya-yakosti-osviti-avtonomiya-vnz-v-dii>
21. [Кадець В.М. Курс функціонального аналізу та теорії міри.](#) — Число: видавничий проект (Серія «Університетська бібліотека»). — Львів : І.Е. Чижиков, 2012. — 589 с.
22. Ковтунець В.В. Конституційно-правове регулювання публічного фінансування освіти в Україні/ Законодавче забезпечення розвитку реального сектору економіки (Випуск 4). — Київ, Інститут законодавства Верховної Ради України. — 2019. — с. 284-296.
23. Марек Квієк, Університет і держава. Вивчення глобальних тенденцій. - К.: Таксон. - 2009.- 384 с.
24. 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>.
25. Про вищу освіту Закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
26. 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>.
27. Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року. – URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT1109.html.
28. 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.
29. 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-vshiv-problemi-vishchoi-shkoli>.
30. 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>.
31. Університетська автономія . – URL: <https://www.university-autonomy.eu/>.
32. Форсайт економіки України. – URL: <http://ied.kpi.ua/wp-content/uploads/2015/10/Foresight-2015.pdf>.

Розділ 7. Аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду університетів як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій

*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

Огляд провідного зарубіжного досвіду регулювання соціально-трудова відносин в університетах як автономних суб'єктах ринкової економіки виявив цілий ряд цікавих та важливих для вивчення можливості застосування в українських реаліях підходів, наприклад:

- віддавання переваги «контрактникам», як засобу / методу 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 організаторська робота тощо) за умови збереження типових нормативів щодо загальних обсягів навантаження (Університет Східної Фінляндії (University of Eastern Finland) у м. Йозенсуу, Фінляндія);*
- застосування одного з напрямів корпоратизації університетів шляхом додаткового навчання викладачів підприємливості на виробництві (університет Твенте (University of Twente), Нідерланди);*
- застосування державної політики призначення викладачам університетів дуже високих посадових окладів порівняно з приватною сферою (університети Ірландії);*
- безпосереднє урахування оцінювання результатів навчання випускниками університетів при прийнятті рішень щодо якості та ефективності роботи викладачів (Токійський університет (University of Tokyo), Японія);*
- визнання впливу бюрократизації кадрового менеджменту вищої освіти та надмірного втручання держави, як одного з головних чинників негараздів в 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 напрям мінімізації ризиків від перевиробництва кадрів та підвищення рівня ефективності надання освітніх послуг у цілому та послуг університетів, зокрема (Ірландія);*
- застосування більшістю провідних університетів колективно-договірною регулювання соціально-трудова відносин у закладах вищої освіти як ключового механізму основного та, перш за все, додаткового регулятора питань зайнятості та соціального забезпечення працівників тощо.*

Вивчено зарубіжний досвід регулювання соціально-трудова відносин в університетах як автономних суб'єктах ринкової економіки шляхом аналізу доступної інформації на прикладах Єльського університету, Імперського коледжу Лондона, Колумбійського університету, Корнельського університету, Принстонського університету, Едінбургського університету тощо. Найбільш типовим та цікавим (з огляду на можливість застосування у вітчизняній практиці регулювання соціально-трудова відносин працівників університетів) виявився досвід Австралійського національного університету, Гарвардського університету, Університету МакГілла, Чикагського університету та підходи щодо корпоратизації окремих японських національних університетів. Відповідну інформацію за кожним із наведених вище університетів викладено у стислій формі за 3 підрозділами: оплата праці та інша винагорода; відпустки; підбір, умови зайнятості, кар'єрне зростання та звільнення персоналу.

Виклад основного матеріалу

Вивчення зарубіжного досвіду регулювання соціально-трудових відносин в університетах як автономних суб'єктах ринкової економіки, окрім іншого, проводилося шляхом аналізу доступної інформації на прикладах: Єльського університету⁴⁸⁵, Імперського коледжу Лондона⁴⁸⁶, Колумбійського університету⁴⁸⁷, Корнельського університету⁴⁸⁸, Принстонського університету⁴⁸⁹, Едінбургського університету⁴⁹⁰ 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 МакГілла, Чикагського університету та підходи щодо корпоратизації окремих японських національних університетів. Відповідну інформацію за кожним із наведених вище університетів викладено у стислій формі за 3 підрозділами:

- оплата праці та інша винагорода;
- відпустки;
- підбір, умови зайнятості, кар'єрне зростання та звільнення персоналу.

⁴⁸⁵ It's Your Yale. – URL: <https://your.yale.edu/>

⁴⁸⁶ Imperial College London. – URL: <http://www.imperial.ac.uk/human-resources/procedures>

⁴⁸⁷ Columbia University. – URL: <https://www.columbia.edu>

⁴⁸⁸ Cornell University. – URL: <https://www.dfa.cornell.edu/>

⁴⁸⁹ Princeton University. – URL: <https://dof.princeton.edu/>

⁴⁹⁰ 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

Australian National University
(Австралійський національний університет), м. Канберра, Австралія

Вищим органом управління Australian National University (АНУ) є Опікунська Рада, яка може делегувати свої повноваження, проте в її винятковому веденні знаходяться повноваження щодо затвердженню річного звіту та річного бюджету закладу вищої освіти, моніторингу його комерційної діяльності та підконтрольних йому організацій. АНУ має право купувати, володіти і розпоряджатися нерухомим та рухомим майном. Відповідно до чинного законодавства АНУ має право:

- на комерційне розроблення будь-якого винаходу/відкриття або експлуатації майна;
- купувати, орендувати рухоме й нерухоме майно, продавати, здавати в оренду або розпоряджатися майном іншим способом;
- стягувати плату за виконану роботу, надані послуги, інформацію і товари;
- створювати й брати участь у формуванні компаній за різними видами економічної діяльності;
- купувати акції, облігації та інші цінні папери;
- вступати в партнерські відносини з широким колом вітчизняних та / чи зарубіжних роботодавців;
- брати участь у роботі спільних підприємств та заходах щодо розподілу прибутків;
- укладати будь-які контракти;
- будувати будівлі;
- займати, використовувати та керувати будь-яким нерухомим майном, представленим університету державою для досягнення стратегічних цілей університету;
- інвестувати кошти університету і розпоряджатися інвестиціями;
- надавати гранти й кредити студентам;
- приймати дарунки, гранти та заповідану спадщину;
- діяти як довірена особа грошових коштів, ввірених йому на довірче управління;
- видавати статuti щодо контролю та інвестування в майно університету.

Ці та інші повноваження АНУ може здійснювати й на території Австралії, і за її межами. Для реалізації наведених вище функцій та повноважень адміністрація університету не потребує згоди, або дозволу з боку міністра освіти Австралії, або іншого посадовця. Опікунська Рада АНУ може самостійно приймати положення, наприклад, щодо контролю за використанням та інвестиціями в майно університету.

Оплата праці та інша винагорода. Заробітна плата (включаючи оплату за надурочні та спеціальні роботи) виплачується згідно із трудовим законодавством Австралії кожні два тижні. Університет відповідно до колективного договору на 2017-2021 роки може запропонувати працівникам відкладені виплати⁴⁹¹. Оплата праці в АНУ регулюється розмірами посадових окладів за категоріями працівників, а саме: академічний персонал; залучені викладачі на сесійний період; викладачі / репетитори клінічних умінь та навичок студентів; фахівці, які надають допоміжні послуги; працівники, зайняті у сфері гостинності та побуту; співробітники, які тимчасово зайняті як симульовані пацієнти; учасники програми розвитку підбору випускників.

Оплата праці академічного персоналу університету регулюється 15-рівневою тарифною сіткою, де (після підвищення 11.07.2019 року) найнижчий рівень А1 передбачає річний оклад за повною зайнятістю у 73,3 тис. американських доларів, а найвищий рівень Е2 – 187,1 тис. американських доларів відповідно.

Залучені викладачі на сесійний період отримують винагороду за погодинною формою оплати праці. «Вартість» однієї години лекційного часу коливається від типу лекції: базовий курс/основна лекція (191,9 американських доларів); розроблена лекція (256,0 американських доларів); спеціалізований курс (319,9 американських доларів). Подібні підходи застосовуються і до репетиторів, для яких «вартість години» коливається від 141,0 американського долара (за наставництво та керівництво) до 94,0 американських доларів (за повторення матеріалу за підручником). Також подібна форма нарахування винагороди розповсюджується на музичне супроводження із спеціальними освітніми послугами, на дошкільне навчання музиці тощо.

Викладачі / репетитори клінічних умінь та навичок студентів отримують винагороду залежно від кваліфікації у погодинному розрахунку. Так, висококваліфіковані лікарі (доктори наук, які мають великий професійний досвід роботи, лідерські якості тощо) відповідно до категорій С1-С3 отримують погодинну ставку

⁴⁹¹ Enterprise agreement. – URL: <https://services.anu.edu.au/human-resources/enterprise-agreement>

в межах 222,6-247,7 американських доларів, кваліфіковані лікарі – відповідно до категорій B1-B3 – 184,8 – 201,0; реєстратори – відповідно до категорій A1-A4 – 134,8-170,1 американських доларів.

Крім основних посадових окладів викладачі університетів можуть отримувати винагороду за надання додаткових освітніх послуг, а саме: проведення практичних занять, демонстрацій, майстер-класів, студентських польових екскурсій, клінічних сеансів, спектаклів, сесій у студії образотворчого мистецтва; навчання музичній майстерності, повторне навчання, додаткове музичне супроводження; розроблення навчальних та тематичних матеріалів; консультації для студентів; участь у засіданнях кафедри, ради факультету, відвідування лекцій колег, партнерів, «конкурентів» тощо. Розмір погодинної оплати цих додаткових послуг коливається від 47,0 американських доларів для викладачів до 55,3 американських доларів для докторів наук⁴⁹². Зважаючи на досить високий рівень оплати праці викладачів та інших представників категорії академічного персоналу АНУ більшість видів матеріальної допомоги та доплат розповсюджується на допоміжний персонал та робітників. Усі посади працівників АНУ класифікуються за Рамкою кваліфікацій, яка гармонізована з Австралійською національною рамкою кваліфікацій. Для кожного рівня/підрівня кваліфікацій деталізовано виписуються вимоги до: наявності наукового ступеня; наглядових функцій, наявних освітніх та професійних кваліфікацій; рівня підготовки, зокрема організаційних та управлінських навичок; рівня прийняття незалежних рішень тощо⁴⁹³.

Відпустки. Усі постійні працівники НУА (крім тимчасово найнятих) мають право на щорічну відпустку протягом 20 робочих днів. Додаткова відпустка в межах 2-7 днів надається співробітникам наукових структурних підрозділів (обсерваторія, сейсмозвідувальні комплекси, дослідницький центр на півночі Австралії тощо). Крім щорічної та додаткової щорічної відпустки постійно зайняті працівники університету мають право на оплачувані відпустки загальним терміном 20-25 робочих днів (залежно від стажу роботи в університеті): на випадок відновлення від хвороби; для короткотермінового догляду за важкохворим членом домогосподарства; для реабілітації від домашнього насилля (до 5 днів); для подолання важкого періоду в домогосподарстві (смерть близької людини, потрапляння члена родини у дорожньо-транспортну пригоду тощо); дородова відпустка з причини передродового догляду, сурогатним материнством, попереднім усиновленням тощо; культурна відпустка, пов'язана з виконанням релігійних та/чи культурних обов'язків⁴⁹⁴. Серед інших видів відпусток можна виділити відпустку з догляду за дитиною. Частина відпустки тривалістю в 26 тижнів оплачується в повному або частковому обсязі. Після цього є можливість брати неоплачувану відпустку терміном на 52 тижні з правом першочергового працевлаштування та гарантованою фінансовою підтримкою. Передбачена також оплачувана відпустка для партнера з догляду за дитиною тривалістю 15 робочих днів. Серед неоплачуваних відпусток слід виділити відпустку терміном до 12 місяців для догляду за онуком (онукою) дідуся/бабусі із збереженням займаної посади в університеті⁴⁹⁵. Підбір, умови зайнятості, кар'єрне зростання та звільнення персоналу. Колективний договір університету на 2017-2021 роки досить детально та персоніфіковано визначає права, гарантії та умови зайнятості працівників НУА. У ньому, окрім питань оплати праці, іншої винагороди та відпусток, чітко та на визначений термін викладені норми щодо: «підбору, випробувальних термінів та працевлаштування переможців на університетські посади; тривалості та перерв протягом робочого дня; гнучких режимів праці, неповної, сезонної та тимчасової роботи; форм та типів трудових договорів; академічних свобод та трудового законодавства; професійного розвитку та кар'єрного зростання; порядку звільнення та / чи виходу на пенсію тощо»⁴⁹⁶.

Для прикладу розглянемо підходи щодо обрахунку та розподілу навантаження на викладачів університету. За тривалості робочого тижня в 37,5 годин річне навантаження на нього не повинно перевищувати 1725 годин. Під час розподілу робочого академічного навантаження викладачів ураховуються наступні критерії та позиції⁴⁹⁷:

⁴⁹² Schedule 1. Academic staff salary schedul. – URL: <https://services.anu.edu.au/human-resources/enterprise-agreement/schedule-1-academic-staff-salary-schedule-0>

⁴⁹³ Schedule 5. Professional staff classification descriptors. – URL: <https://services.anu.edu.au/human-resources/enterprise-agreement/schedule-5-professional-staff-classification-descriptors-0>

⁴⁹⁴ Personal leave. – URL: <https://services.anu.edu.au/human-resources/enterprise-agreement/36-personal-leave>

⁴⁹⁵ Long service leave. – URL: <https://services.anu.edu.au/human-resources/enterprise-agreement/39-grandparent-leave-0>

⁴⁹⁶ Enterprise agreement. – URL: <https://services.anu.edu.au/human-resources/enterprise-agreement>

⁴⁹⁷ Workloads. – URL: <https://services.anu.edu.au/human-resources/enterprise-agreement/51-workloads>

- потреба молодих викладачів щодо становлення свого дослідницького, освітнього і сервісного досвіду;

- необхідність поєднання дослідницької діяльності з викладацькою роботою;

- форми та методи навчання, що застосовуються, включаючи індивідуальне, онлайн- і змішане навчання;

- рівень і складність викладання курсів;

- підготовка до викладання, розроблення навчальних програм і матеріалів курсів;

- розмір груп для лекцій, обсяги навчальних посібників, семінарів та лабораторних груп;

- нагляд і наставництво персоналу та студентів;

- чисельність студентів, які закінчили навчання;

- наукові дослідження, стипендії і творча діяльність;

- вимоги до професійного розвитку;

- нагляд за польовими роботами;

- внутрішня і зовнішня професійна і консультаційна робота;

- обслуговування і робота з населенням, включаючи участь у роботі різних профільних комісій та комітетів;

- міжнародні зобов'язання;

- обов'язки будь-якого опікуна.

Таким чином, досвід АНУ цікавий для реформування системи управління вітчизняними закладами вищої освіти, перш за все, тим, що австралійські державні університети мають досить високий рівень фінансової автономії в цілому та самостійності в частині регулювання соціально-трудова відносин, зокрема. Серед ключових елементів цієї автономії можна виділити:

- регулювання більшості питань умов зайнятості та соціального обслуговування співробітників нормами та положеннями колективного договору, його поширенням на більшість колективу;

- високий рівень фінансової автономії університету, який базується на ефективному інституціональному аудиті та мінімізації репутаційних ризиків;

- один з найбільш високих у світі серед державних університетів рівень заробітної плати, іншої винагороди та соціального забезпечення академічного персоналу, що пояснюється ефективним кадровим стратегічним плануванням та орієнтиром австралійського ринку праці на місцеву висококваліфіковану робочу силу;

- прозорий та справедливий розподіл навантаження на співробітників (викладачів) кафедр, заснований на урахуванні наведених вище 15 критеріїв оцінювання.

Harvard University (Гарвардський університет)
м. Кембридж, штат Массачусетс, США

Оплата праці та інша винагорода. Для кожної штатної посади (рахунок назв яких для більш як 5500 працівників університету йде на сотні) кадрові служби на рівні структурних підрозділів розробляють перелік критеріїв оцінювання та вимог до рівня компетентностей працівників, які ці посади обіймають, виходячи з типових посадових/робочих інструкцій. На рівні університету розроблено типові шкали рівнів посад та діапазони посадових окладів («Гарвардські орієнтири»).

Адміністративний та основний викладацький і науковий персонал / професіонали класифікуються за 55-64 рівнями. Ключовими вимогами до цих посад виступають: рівень відповідальності, автономії, масштаб, вплив та глибина прийняття управлінських рішень, роль в управлінні бюджетом, формуванні ресурсів, плануванні навчальних/наукових/виробничих процесів, участь у контрольно-наглядових заходах тощо.

Канторські (офісні) службовці (клерки) класифікуються за 1-43 рівнями посад Гарварду. Для цих посад, які в основному виконують допоміжні функції та супроводжують адміністраторів та професіоналів у виконанні ними ключової роботи, передбачена можливість отримувати оплату праці за «понаднормові» роботи відповідно до норм Федерального Закону «Про справедливі стандарти праці» (FLSA). Діапазони заробітних плат за посадовими окладами розраховуються, виходячи з вимог до кваліфікації, умінь, навичок, профільного досвіду роботи, соціальної справедливості у порівнянні з іншими аналогами на зовнішньому ринку праці, значущість, престижність та ринково-суспільна цінність відповідної професійної діяльності тощо. Діапазони (від мінімального до максимального значення) ураховують відмінності між посадами в межах одного рівня посад та підвищують рівні відповідальності й продуктивності праці в межах однієї роботи.

Для адміністративного та основного викладацького та наукового персоналу / професіоналів діапазони річних посадових окладів коливаються дуже суттєво (від 56,7 до 90,3 тис. американських доларів для 55 рівня (класу) та від 251,6 до 470,4 тис. американських доларів для найвищого 64 рівня (класу))⁴⁹⁸. В університеті функціонує Програма щорічного підвищення заробітної плати співробітникам. Для адміністративного та основного викладацького та наукового персоналу / професіоналів, який не входить до профспілкового об'єднання, розгляд питання щорічного підвищення оплати праці проводиться персоналізовано за результатами фінансового року. Інші працівники – члени профспілки університету, підпадають під заходи з підвищення посадових окладів, виписані в колективному договорі. Крім основного посадового окладу працівники університету мають можливість отримувати бонуси, додаткову роботу та компенсацію за тимчасове заміщення вищої посади.

Гарвардський університет один з перших у світі розробив та запровадив на практиці систему оцінювання результатів роботи викладачів та науковців, засновану на грейдинговій шкалі (від 1 до 99). Оцінюються, окрім іншого, такі складові компетентностей:

- комунікація;
- командна робота і мотивація;
- нетворкінг;
- надання усього комплексу освітніх послуг;
- процес прийняття рішень та їх результати;
- планування та організаторська робота;
- ініціативність;
- аналіз та дослідження;
- фізичні навантаження;
- виробниче середовище;
- викладання і методика;
- знання і досвід та ін.

Результати такого оцінювання є основою для щорічного підвищення/зменшення оплати праці, підвищення за посадою, або розірвання трудових відносин із працівником. За останні 50 років цей метод постійно удосконалюється, його вже запроваджено на практиці сотнями університетів світу. Відзначимо, що

⁴⁹⁸ Salary Ranges and Position Grades for Staff Jobs. – URL: <https://hr.harvard.edu/salary-ranges>

для працівників Гарварду сформована гнучка та розгалужена система соціального забезпечення. До пакету соціальних послуг та компенсацій, окрім іншого, входять:

- медичне страхування, яке включає додаткове лікування зору та зубів;
- глобальна програма пільг;
- програма здоров'я працюючих пенсіонерів;
- компенсація за фітнес-послуги;
- страхування життя, покриття видатків у період коротко- та довготривалої непрацездатності / інвалідності;
- програма додаткових компенсацій особам, які мають великі витрати на лікування;
- компенсація витрат на захист особистих даних;
- програми компенсації/допомоги на навчання/підвищення кваліфікації;
- матеріальна допомога робітникам;
- вихідна допомога при виході на пенсію;
- знижки, пільги та компенсації за послуги страхування нерухомого та рухомого майна, домашніх тварин, на відвідування культурних заходів тощо;
- повна або часткова компенсація витрат на транспорт, плату за стоянки автомобілів, доплати за їзду на велосипедах тощо⁴⁹⁹.

Відпустки. Відпустки у Гарвардському університеті включають⁵⁰⁰:

- 20 робочих днів щорічної відпустки для адміністративного та основного викладацького та наукового персоналу/професіоналів;
- 15 днів відпустки для обслуговуючого/допоміжного персоналу;
- 3 особисті дні на відпочинок протягом року;
- 12 днів на особисте життя та ще 12 днів на лікування/догляд за хворим членом домогосподарства протягом року;
- 11,5 днів оплачуваних свят та додаткові дні на відпочинок між Різдвам та Новим роком;
- оплачувана місячна відпустка для молодих батьків.

Підбір, умови зайнятості, кар'єрне зростання та звільнення персоналу. В університеті структурні підрозділи самостійно можуть установлювати звичайні та гнучкі режими праці. Загальними вимогами виступають:

- тривалість робочого тижня коливається в межах 35-40 робочих годин;
- тривалість обідньої перерви повинна складати більш як 30 хвилин (якщо за робочий день відпрацьовано більше 6 робочих годин);
- короткі перерви тривалістю до 20 хвилин відносять до робочого часу;
- понадурочна робота оплачується додатково.

Нормативними актами Гарварду регулюються детально питання антидискримінаційної політики, недопущення вживання наркотиків та інших психотропних препаратів, питання розгляду скарг на співробітників стосовно сексуального, гендерного та / чи іншого домагання, політики заборони куріння на території та в приміщеннях, конфлікту інтересів у соціально-трудовах відносин, перш за все, членів домогосподарств – працівників університету, політики захисту конфіденційної інформації тощо⁵⁰¹. Серед причин звільнення співробітників необхідно виділити призупинення найму через закінчення дії та неможливість подовження дії професійного сертифікату / ліцензії.

При прийомі на роботу в університеті додатково до законодавчих норм застосовуються внутрішні критерії підбору та розставлення кадрів. Так, для окремих адміністративних посад установлене оцінювання професійних навичок шляхом демонстрування кандидатом компетентності в певній професійній діяльності (уміння працювати з програмними додатками, знання відповідних зарубіжних мов та діалектів тощо). В інших

⁴⁹⁹ Total Rewards. – URL: <https://hr.harvard.edu/totalrewards>

⁵⁰⁰ Paid Time Off. – URL: <https://hr.harvard.edu/paid-time>

⁵⁰¹ Work Relationships. – URL: <https://hr.harvard.edu/staff-personnel-manual/general-employment-policies/work-relationships>

ситуаціях кадровими службами проводяться контрольні перевірки рекомендаційних листів, сертифікатів, ліцензій, інших підтверджувальних документів та інформації⁵⁰².

Таким чином, приватна форма власності Гарвардського університету не є перешкодою для досягнення провідних позицій у світі не лише за результатами та обсягами наданих освітніх і наукових послуг, а й за рівнем, обсягами та масштабом охоплення соціально-трудоких відносин його співробітників. Цікавим для вітчизняних університетів приватної форми власності є те, що в Гарварді більшість питань з управління персоналом «опущено» до рівня менеджменту структурного підрозділу. Потребує вивчення та розповсюдження в Україні досвід цього університету щодо грейдингової системи оцінювання результатів роботи персоналу, прямий їх зв'язок з подальшими персоніфікованими кадровими, стимуляційними чи дисциплінарними рішеннями тощо.

⁵⁰² University Background Screening Requirements. – URL: <https://hr.harvard.edu/staff-personnel-manual/requirements-conditions-employment/university-background-screening-requirements>

Yale University (Єльський університет)
м. Нью-Гейвен, штат Коннектикут, США

Оплата праці та інша винагорода. Єльський університет розробляє свої програми винагороди за працю з метою:

- залучення та утримання кращих співробітників у науково-викладацькій діяльності;
- створення відповідних форм оплати праці, заснованих на обов'язках і технічних вимогах до кожної посади й встановлення найбільш об'єктивної та справедливої (відповідно до рівня кваліфікації) заробітної плати;
- підвищення заробітної плати виключно на основі індивідуальних внесків і продуктивності;
- виплати заробітної плати, яку можна порівняти з подібними посадами в аналогічних роботодавців на аналогічних ринках праці;
- розроблення внутрішньої політики оплати праці, яка б відповідала бюджетним принципам університету та виступала ключовим елементом загального пакету його винагород⁵⁰³.

Процес оцінювання роботи співробітників університету дозволяє організації вимірювання, порівнювання та класифікації інформації про роботу, для того щоб кожна професійна діяльність та конкретна посада могли бути віднесені до відповідної системи адміністрування заробітної плати. Університет використовує метод «цілого порівняння робочих місць» для свого процесу оцінювання роботи співробітників, у якому розглядаються і внутрішні, і зовнішні порівняння ринку освітніх послуг з метою найбільш об'єктивного визначення відповідної зарплати. Крім цього, університетська система оцінювання роботи співробітника на додаток до ринкових факторів, передбачає незалежне оцінювання рівня знань і навичок, методів, термінів та обсягів вирішення проблем і прийняття рішень, масштаб і складність, а також вплив і підзвітність займаної посади.

Слід зазначити, що Єльський університет підпорядковується положенням федерального Закону про справедливі стандарти праці, який регулює діяльність роботодавців щодо тривалості робочого часу, виплати заробітної плати, мінімальних ставок оплати, оплати понаднормових і вимог до ведення обліку. Посади співробітників університету визначаються як звільнені або не звільнені, залежно від завдань, обов'язків та прав за відповідною посадою. Кожна посада класифікується з присвоєнням певного діапазону заробітної плати у відділі кадрів. Відділ кадрів аналізує конкретні посади, щоб переконатися, що вони правильно класифіковані, і що посадові інструкції відображають будь-які зміни у вимогах до посад. Діапазони зарплат за кожною групою посад (посадові оклади) визначають мінімальну і максимальну заробітну плату, яка повинна бути виплачена за роботу, але також забезпечують достатню свободу для людини, щоб пройти через цей діапазон заробітної плати в результаті підтвердженого (незалежно оціненого) підвищення рівня кваліфікації / компетентності. Діапазони посадових окладів переглядаються щорічно і можуть періодично коригуватися з урахуванням економічних і ринкових змін в університеті. Співробітникам, як правило, виплачується щонайменше мінімальна сума з відповідного діапазону посадового окладу, але не більше максимальної, за окремими винятками, заснованими на рішенні відділу кадрів.

Підбір, умови зайнятості, кар'єрне зростання та звільнення персоналу. Перед розглядом питання про прийом на роботу до університету всі потенційно нові співробітники, включаючи тимчасових співробітників, проходять перевірку даних. Вона також може застосовуватися й до зайнятих працівників при їх переході на інші посади та в інші регіони, що передбачає обов'язковість повторної (чергової) перевірки. Кандидати, які проходять перевірку, не можуть почати працювати в Єльському університеті (або, якщо вони є внутрішніми, у своїй новій ролі), поки перевірка не завершиться з результатом, відповідним політики Єльського університету. Перевірка даних зазвичай поєднує в собі наступне:

- кримінальна історія;
- перевірка попередньої та теперішньої зайнятості;
- академічна перевірка;
- перевірка записів про автомобіль (для позицій, що потребують водіння);
- перевірка кредитної історії (для позицій, пов'язаних з обробкою грошей, доступом до фінансових записів і / або доступом до спеціальних колекцій відповідно до законодавства штату).

⁵⁰³ It's Your Yale. – URL: <https://your.yale.edu/work-yale/staff-workplace-policies#yurap>

Як правило, керівникам структурних підрозділів університету з найму не надаються якісь подробиці, виявлені під час кримінальних, автомобільних або кредитних перевірок, але замість цього вони інформуються про те, що кандидат пройшов або не пройшов перевірку.

У подальшому, усі прийняті на роботу співробітники університету проходять випробувальний термін протягом перших 90 календарних днів своєї роботи. Це можливість для співробітника і керівника оцінити придатність до обраної діяльності за певною посадою. Протягом цього періоду керівник повинен прагнути навчати і орієнтувати співробітника таким чином, щоб забезпечити його задовільну роботу. Якщо з будь-якої причини, після закінчення або до закінчення цього періоду, співробітник незадоволений роботою або визначено, що він або вона не підходить для цієї діяльності, то він може піти у відставку або бути звільненим з університету⁵⁰⁴.

⁵⁰⁴ It's Your Yale. – URL: <https://your.yale.edu/work-yale/staff-workplace-policies#yurap>

Imperial College London (Імперський коледж Лондона)

Оплата праці та інша винагорода. Оплата праці в коледжі регулюється тарифними угодами, які приймаються / переглядаються. Для більш як 50 типів посад співробітників (від асистента до завідувача кафедри), які надають професійні, технічні, оперативні послуги з навчання та викладання у 2019 році річні тарифні ставки (посадові оклади) у межах 5 рівнів посад (3а, 3в, 4, 5, 6) коливалися в межах від 32950 до 71594 фунтів стерлінгів. Зазначимо, що окрім цієї категорії персоналу окремо регулюється (тарифікується) оплата праці менеджерів апарату управління університету, науковців (дослідників у розрізі галузей освіти), клінічного академічного та дослідницького персоналу, офісних працівників та робітників. Нову тарифну угоду з виділенням шкали окладів для посад асистентів, викладачів, доцентів та професорів було введено 1 серпня 2018 року. Угода:

- підвищила мінімальну стартову зарплату для всіх академічних класів;
- запровадила прискорене зростання заробітної плати для викладачів;
- зменшила кількість тарифних коефіцієнтів;
- надала додаткові автоматичні бонуси для подальшого оцінювання компетентності викладачів.

Тарифну угоду окладів дослідників для наступних працівників: помічників дослідників, наукових співробітників, провідних наукових співробітників, старших наукових співробітників і головних наукових співробітників, було введено 1 квітня 2019 року. Вона:

- підвищує мінімальну стартову зарплату для всіх груп дослідників;
- призводить до прискореного зростання заробітної плати для всіх груп науковців;
- дозволяє подальше автоматичне просування наукових співробітників до вищого тарифного розряду (за рішенням оцінювальної комісії);
- зберігає гарантований річний приріст посадових окладів тощо⁵⁰⁵.

Преміювання працівників коледжу відбувається за результатами навчального року та, як правило, виплачується 1 серпня. Коледж установлює премію відповідно до розмірів заробітної плати персоналу з урахуванням інфляційного тиску. Дані про наймання і утримання, а також винагороди в інших секторах використовуються для визначення максимальної преміальної пропозиції, яку може зробити коледж.

Багато уваги в закладі вищої освіти приділяється моніторинговим дослідженням відповідного спрямування. Цим переймається Комітет з винагороди та призначень. Він також щорічно переглядає застосування стратегії винагороди коледжу, перш за все, для того щоб забезпечити справедливе й рівноправне управління практикою винагороди. Цей огляд заснований на наступних підтверджувальних даних:

- детальна інформація про винагороду, будь-які зміни в тарифних угодах, посадових окладах для всіх співробітників;
- зведена інформація про застосування коригувань оплати праці для всіх співробітників;
- щорічний аудит рівних умов оплати праці;
- щорічний аудит заробітної плати чоловіків і жінок (інші спеціальні аудити із захищеною оплатою праці, які опубліковано);
- тарифні коефіцієнти оплати праці;
- інформація про кількість співробітників, які отримують загальну заробітну плату понад 100000 фунтів стерлінгів, з даними про тенденції середнього збільшення за попередні п'ять років порівняно із середнім збільшенням усіх співробітників за останні п'ять років;
- детальна інформація про осіб, які заробляють понад 150000 фунтів стерлінгів, та обґрунтування будь-яких змін в оплаті праці (вище загального збільшення по коледжу), представлених в індивідуальному порядку та з посиланням на критерії відносності оплати праці співробітників коледжу.

Пакет соціальних пільг та допомоги в Імперському університеті включає більше 50 позицій (від оплати / страхування медичних послуг до підтримки співробітників під час щорічних відпусток та самостійного підвищення кваліфікації⁵⁰⁶).

Відпустки. Тривалість відпустки для співробітників, які працюють на стандартних умовах, становить 25 днів (пропорційно для співробітників, зайнятих неповний робочий день), її може бути використано в будь-який

⁵⁰⁵ Salary, terms and conditions. – [URL: http://www.imperial.ac.uk/human-resources/salaries-terms-and-conditions/reform/](http://www.imperial.ac.uk/human-resources/salaries-terms-and-conditions/reform/)

⁵⁰⁶ Salary, terms and conditions. – [URL: http://www.imperial.ac.uk/human-resources/salaries-terms-and-conditions/reform/](http://www.imperial.ac.uk/human-resources/salaries-terms-and-conditions/reform/)

час упродовж року за умови попередньої згоди з безпосереднім керівником. Крім цього, для усіх співробітникам коледжу передбачена додаткова оплачувана відпустка на різдвяні свята (6-7 календарних днів) та 8 святкових днів упродовж року. Працівник має право «купити» до 10 днів неоплачуваної додаткової відпустки. Крім цього, для співробітників коледжу доступно більш як 20 різновидів оплачуваних та неоплачуваних відпусток. Серед оплачуваних 3 днів на календарний рік може бути, наприклад, навчальна відпустка. Суботні відпустки для академічного відпочинку, у випадку з надзвичайною ситуацією в сім'ї, регламентуються таким чином: 5 днів – втрата близького члена сім'ї; 1 день – у випадку надзвичайної ситуації із нерухомим та рухомим майном тощо⁵⁰⁷.

Підбір, умови зайнятості, кар'єрне зростання та звільнення персоналу. Усі нові працівники, діяльність яких буде пов'язана з наданням освітніх послуг з викладання та навчання, проходять процедуру апробації протягом 6 місяців. У процесі трудової діяльності працівник коледжу може зіткнутися з різними ситуаціями, пов'язаними з умовами його зайнятості. Виділяється 4 найбільш типові випадки. По-перше, відбуваються незначні зміни у вимогах, завданнях та обов'язках до займаної посади. Це не передбачає суттєвих змін в умовах зайнятості. По-друге, відповідні зміни є незначними та становлять менше 20% ролі робітника в сукупних результатах роботи (робота в групі, команді, спільне виконання досліджень тощо). Ця ситуація також не передбачає суттєвих змін в умовах трудової діяльності. По-третє, зміни у вимогах до займаної посади перевищують 20-відсоткову межу, що може передбачати підвищення за посадою, або погіршення умов зайнятості чи скорочення за посадою. По-четверте, з'являються суттєві зміни (більше 20,0%) в обсягах та вимогах до певної посади, робота за якою передбачає наявність спільної діяльності. У цьому випадку можуть відбуватися й підвищення рівня винагороди працівника, і скорочення обсягів його роботи відповідного спрямування⁵⁰⁸.

⁵⁰⁷ Special leave. – URL: <http://www.imperial.ac.uk/human-resources/procedures/guidance/special/>

⁵⁰⁸ Change Management Staff Guide. – URL: <http://www.imperial.ac.uk/human-resources/procedures/guidance/change/staff/>

McGill University
(Університет МакГілла) м. Монреаль, Канада

Університет, як і всі заклади вищої освіти Канади, має широкі повноваження в галузі управління людськими ресурсами. Він у певній мірі є автономним у питаннях найму співробітників і членів професорсько-викладацького складу, а також у питаннях визначення їхньої заробітної плати. Відповідно до законодавства провінції, механізм підбору персоналу здійснюється на рівні університетів. Питання призначення професорів, доцентів, старших викладачів, лекторів, інструкторів, інших членів професорсько-викладацького складу і співробітників університету є прерогативою Опікунської ради. Однак список кандидатур в члени професорсько-викладацького складу висувається керівником університету. Підвищення за посадою, звільнення профільних викладачів також може статися за рекомендацією керівника університету. При цьому терміни найму викладачів та інших співробітників університету, а також питання визначення їхньої заробітної плати та грошової винагороди, є прерогативою Опікунської ради. До її повноважень належить також питання призначення та визначення посадових завдань, прав та обов'язків ректора, деканів усіх факультетів, головного бібліотекаря, реєстратора, казначея, професорів, асоційованих професорів, старших викладачів, лекторів, інструкторів та інших співробітників. Рада також розглядає та вирішує питання реорганізації, ліквідації та створення структурних підрозділів університету (факультетів, кафедр, лабораторій тощо) та погодження змін та доповнень до освітніх програм.

Оплата праці та інша винагорода. Політика оплати праці регулюється або колективним договором (для співробітників – членів однієї із 14 профспілок), або нормативними документами керівництва університету, затвердженими рішеннями Опікунської ради, для працівників університету, які не є членами профспілок. Більш ніж 250 посад співробітників групуються в Шкалу посадових окладів, яка складається з 11 класів, кожен з яких розподіляється на 4 категорії. Для кожної із категорій визначається мінімальне, середнє (медіанне) та максимальне значення посадового окладу повної форми зайнятості. Розподіл посад за класами форматується відповідно до наявних у країні/провінції профільних нормативних документів, посадових інструкцій, результатів оцінювальної та аналітичної роботи кадрових та фінансових служб університету тощо. Ключовими критеріями такого розподілу виступає віднесення посад до рівня встановлених критеріїв (необхідні знання, уміння, навички, відповідальність, автономія, умови праці, очікування та мотивація, академічна освіта тощо). При прийомі на роботу працівник повинен отримувати не менш як рівень посадового окладу за мінімальною ставкою. Шкала окладів переглядається (повністю чи частково) щорічно. Підставами для щорічного підвищення оплати праці співробітника виступають: перегляд шкали посадових окладів; економічне зростання в країні, провінції та / чи за результатами діяльності університету; зафіксовані високі результати та досягнення співробітника.

Пакет соціальних пільг та допомоги в університеті включає понад 30 позицій від оплати/страхування медичних і стоматологічних послуг до підтримки співробітників під час робочих поїздок та туристичних подорожей, під час щорічних відпусток⁵⁰⁹.

Відпустки. В університеті застосовується класичний для північноамериканських університетів підхід, за якого щорічна відпустка тривалістю в 3 тижні надається працівникам зі стажем профільної роботи в межах 1-3 років, 4 тижні – 3-7 років, 5 тижнів – більше 7 років відповідно. Крім цього, працівникам щорічно надається відпустка на 13 святкових днів протягом року.

Серед інших додаткових відпусток слід виділити батьківську відпустку (не для академічного персоналу). Вона складається з оплачуваних 20 тижнів декретної відпустки, 10 тижнів при усиновленні дитини, 5 днів для батька після пологів. Крім того, батько може взяти до 52 тижнів неоплачуваної відпустки, а хтось із батьків – до 2 років неоплачуваної відпустки з гарантованим працевлаштуванням на підходящу посаду⁵¹⁰.

Підбір, умови зайнятості, кар'єрне зростання та звільнення персоналу. Стандартний робочий тиждень для управлінського персоналу та тих технічних (офісних) службовців, хто не перебуває в профспілці становить 33,75 години, з понеділка по п'ятницю, а стандартний робочий день – 6,75 години. Щоденний розклад годин має визначатися підрозділом / відділом і включати неоплачувану обідню перерву в 1,25 години

⁵⁰⁹ Salary administration policy. – URL: <https://mcgill.ca/hr/employee-relations/policies-procedures/salary-administration-policy>

⁵¹⁰ Parental leaves policy (non-academic staff). – URL: <https://mcgill.ca/hr/employee-relations/policies-procedures/parental-leaves-policy-non-academic-staff>

кожного дня. Стандартний робочий тиждень для тих, хто не перебуває в профспілці, а також для співробітників бібліотек, становить 35 годин з понеділка по п'ятницю. Стандартний робочий день становить 7 годин, щоденний розклад годин визначається підрозділом / відділом і включає неоплачувану обідню перерву тривалістю в одну годину щодня. Для співробітників – членів профспілки – тривалість робочого тижня, робочого дня та обідньої перерви визначається колективним договором⁵¹¹.

Для підвищення кваліфікації викладачів останні мають змогу отримати звільнення від сплати за навчання після зарахування на кредитний курс, отриманий в рамках програми університетського ступеня, диплома чи сертифікату, а також за зарахування на курси, як спеціального студента. Приватні програми університетів не надають доступ його викладачам до безоплатного навчання⁵¹². Таким чином, вивчення досвіду регулювання соціально-трудоких відносин в університеті МакГілла, дозволяє виділити вкрай важливу роль у цих питаннях Опікунської ради, доступність викладачів до безоплатного навчання за профільними/суміжними освітніми програмами, функціонування програм підвищення продуктивності праці та заробітної плати.

⁵¹¹ Hours of work. – URL:<https://mcgill.ca/hr/employee-relations/policies-procedures/hours-work>

⁵¹² Educational assistance policy (academic staff). – URL: <https://mcgill.ca/hr/employee-relations/policies-procedures/educational-assistance-policy-academic-staff>

University of Chicago
(Чикагський університет), США

Оплата праці та інша винагорода. Колективним договором Чикагського університету в основу політики оплати праці покладено мінімальні норми Закону про справедливі трудові стандарти, які передбачають дотримання федеральної політики щодо розмірів мінімальної заробітної плати, заборони дискримінаційних форм праці, включаючи дитячу працю, компенсацію понаднормового робочого часу, праці у вихідні чи святкові дні тощо. Крім того, у ньому детально прописано та перераховано складники соціального пакету для працівника (у багатьох випадках й для членів домогосподарств) університету, до якого включено більш як 50 видів соціальних пільг, допомоги, забезпечення, частина з яких є обов'язковою, а решта – на вибір користувача⁵¹³.

Відпустки. Нарахування щорічних відпусток в університеті напряму прив'язано до тривалості трудового стажу в університеті. Для співробітників, які працюють у закладі вищої освіти менше 8 років тривалість відпустки становить 3 тижні, 9-20 років – 4 тижні, більше 21 року – 5 тижнів відповідно. Крім цього передбачені типові для університетів США види відпусток, а саме: особиста відпустка, особисті свята, відпустка на випадок захворювання, сімейна та медична відпустки, відпустка з коротко- та довготривалої непрацездатності, університетські канікули тощо⁵¹⁴.

Підбір, умови зайнятості, кар'єрне зростання та звільнення персоналу. Кадрова політика університету також орієнтується на дотримання таких норм:

- усі посади співробітників повинні мати посадові інструкції, тобто відповідна діяльність та вимоги до неї повинні бути чітко та детально прописані;
- для кандидатів на працевлаштування в університеті розроблені та застосовуються керівництва для здобувача роботи, для тимчасового працівника, для зміни форм найму тощо;
- розповсюдження інформації щодо більш як 100 стейкгоल्дерів-супроводжувачів співробітників закладу вищої освіти за професійною ознакою, наприклад, про Асоціацію економічних наук, Національну спілку професійних інженерів тощо;
- дотримання університетської Рамки вимог до компетентностей співробітників;
- урахування політики волонтерських послуг;
- застосування прозорості та справедливої університетської системи оцінювання результатів діяльності співробітників, їхнього особистого вкладу в результати колективної роботи тощо;
- застосування гнучких форм зайнятості та режимів праці;
- дотримання політики недопущення непотизму;
- гарантування норм та принципів рівних умов зайнятості та працевлаштування;
- застосування випробувального терміну у шість місяців для штатних працівників, які отримують заробітну плату раз на місяць, та три місяці – для тих, хто отримує її щотижня⁵¹⁵.

Таким чином, цікавим (для вітчизняних керівників системи вищої освіти в цілому та університетів, зокрема) підходом у сфері регулювання соціально-трудова відносин виступає деталізація та регламентація трудових функцій, завдань, обов'язків, прав, повноважень та вимог до професійної кваліфікації виключно для всіх посад співробітників, задіяних у наданні освітніх та наукових послуг.

⁵¹³ Human Resources Policies. – URL: <https://humanresources.uchicago.edu/fpg/policies/index.shtml>

⁵¹⁴ Human Resources Policies. – URL: <https://humanresources.uchicago.edu/fpg/policies/index.shtml>

⁵¹⁵ Human Resources Policies. – URL: <https://humanresources.uchicago.edu/fpg/policies/index.shtml>

Японські корпоративні університети

Досвід Японії в галузі забезпечення фінансової автономії державних закладів вищої освіти (ЗВО) важливий, перш за все, тим, що сучасні японські національні університети мають набагато більше самостійності у прийнятті рішень, ніж університети інших країн Східної і Південно-Східної Азії. Крім того, реформи, розпочаті в Японії з метою надання більшої автономії ЗВО, відрізняються від інших зарубіжних аналогів. Основна їх відмінність полягає в тому, що вони були спрямовані не тільки на зміну системи державного управління вищою освітою, а й мали на меті реформування внутрішньої структури управління. Ідея корпоратизації національних університетів в Японії має глибоке (більш ніж сторічне) коріння. Проте, масштабні підходи щодо корпоратизації національних ЗВО були розроблені лише у вересні 1999 року, після того як Міністр освіти озвучив перед керівниками університетів бачення уряду країни щодо підвищення автономії, самостійності та відповідальності окремих національних університетів. Результатом цих ініціатив стала поява у 2004 році Закону «Про Національні університетські корпорації»⁵¹⁶.

Корпоратизація національних ЗВО в Японії переслідувала досягнення декількох цілей, перш за все:

1. Ослаблення державного контролю в області бюджетного фінансування і кадрових питань з метою надання їм більшої інституційної автономії.
2. Запровадження підходів менеджменту вищої освіти, заснованих на «принципах приватного сектора».
3. Залучення до процесу управління ЗВО широкого кола зовнішніх стейкгольдерів.
4. Удосконалення процедури виборів керівників університетів.
5. Сприяння транспарентності ЗВО у використанні коштів. Цю мету стала реалізовувати стаття 32 Закону, якою передбачено механізм спрощення державного впливу на бюджетну політику закладу.

У подальшому Міністерство освіти Японії затвердило перелік основних напрямів оперативної діяльності ЗВО, а саме:

- поліпшення якості вищої освіти та результативності наукових досліджень;
- удосконалення оперативного менеджменту університетів і підвищення його ефективності;
- забезпечення фінансового балансу бюджетів університетів;
- незалежне та прозоре оцінювання діяльності національних університетів та його використання при стратегічному шестирічному плануванні.

Так, якщо раніше плата за навчання встановлювалася Міністерством і вважалася національним доходом, то після прийняття Закону, плата, що стягується зі студентів за навчання в національних університетських корпораціях, стала розглядатися як власний дохід ЗВО. Це означає, що відповідальність за різницю між доходами і витратами (дефіцит або профіцит) стала покладатися виключно на національні університети, а не на уряд країни. Нова схема фінансування швидко стимулювала національні університети до збільшення власних фінансових коштів за рахунок акумулювання залишку, або інших шляхів примноження коштів. Таким чином, вони мають право формувати резервний фонд за рахунок профіциту державного фінансування, однак, його (фонду) кошти можуть витратитися виключно на досягнення зазначених вище середньострокових цілей, затверджених Міністерством освіти.

Національний корпоративний університет, після отримання дозволу Міністра освіти, також має право оформлювати довгострокові позики або випускати облігації з метою придбання необхідної нерухомості, обладнання або зведення споруд. Довгострокові позики і випуск облігацій державними корпоративними університетами також допускаються міністерством у разі, якщо це необхідно для погашення позики, пов'язаної з придбанням нерухомості, обладнання або будівництва споруд / приміщень. Для надання дозволу ЗВО на оформлення довгострокової позики або випуск облігацій, Міністр освіти, відповідно до Закону, повинен отримати експертну оцінку оціночної комісії. Згідно зі статтею 33 Закону, національний корпоративний університет з дозволу міністра освіти може доручити частину або всю процедуру з випуску облігацій банку або траст-компанії. Усі питання, що стосуються довгострокових позик і випуску облігацій, затверджуються урядовими рішеннями.

⁵¹⁶ Oba J. Incorporation of National Universities in Japan. Reform towards the enhancement of autonomy in search of excellence // Organization Reforms and University Governance: Autonomy and Accountability. RIHE COE Publication Series. 11, December 2004. – p.11-13

Незважаючи на те, що національні корпоративні університети Японії мають більше фінансової автономії, ніж будь-хто інший в азіатському регіоні, їх фінансові можливості залишаються досить обмеженими різними вимогами, встановленими у централізованому порядку Міністерством освіти. Наприклад, їм заборонено реалізовувати прибуток від ведення бізнесу і встановлювати плату за навчання більше 110 відсотків від стандартної суми оплати за навчання. Окрім цього, фінансова автономія поширюється виключно на національні університетські корпорації, яких у Японії близько 90, а державних ЗВО – понад 150. Таким чином, у країні фінансову автономію отримало трохи більш як третини закладів вищої освіти, що фінансуються державою⁵¹⁷.

У будь-якому разі, наведена вище інформація щодо японського досвіду корпоратизації частки державних університетів є вкрай важливою для вітчизняних реалій, де питання університетської «корпоратизації по-українськи» так і залишається останні майже тридцять років декларацією про наміри.

⁵¹⁷ Oba J. Incorporation of National Universities in Japan. Reform towards the enhancement of autonomy in search of excellence // Organization Reforms and University Governance: Autonomy and Accountability. RIHE COE Publication Series. 11, December 2004. – p.11-13.

Висновки та рекомендації

Короткий огляд досвіду регулювання соціально-трудових відносин в окремих університетах світу дозволяє зробити такі узагальнюючі висновки:

- у більшості розглянутих закладів вищої освіти, незалежно від їх форми власності, підпорядкування, організаційної / інституціональної структури та фінансової автономії, функціонує досить чітка, зарегламентована та деталізована система регулювання умов найму, звільнення, винагороди за результати праці, соціального забезпечення та міжпосадової ієрархії працівників;

- усі без виключення університети (державні, приватні чи «змішаного типу») застосовують, як базовий інструмент регулювання соціально-трудових відносин між працівниками та адміністрацією / власником, колективно-трудові договори / угоди, тарифні угоди, класифікацію та тарифікацію посад, систему оцінювання компетентностей співробітників тощо;

- надання додаткових (згідно з встановленими законодавством нормами та стандартами) винагороди, пільг та компенсацій працівникам закладів вищої освіти встановлюється залежно від їхніх результатів роботи, її якості та загального фінансового результату з надання освітніх послуг клієнтам;

- ключовими критеріями високого рівня оплати праці та соціального забезпечення викладачів університетів по відношенню до інших професій виступають мотивація щодо найму та закріплення найкращих професіоналів в умовах жорсткої конкуренції на ринку освітніх послуг, зокрема й «хендхантерство» за провідними профільними фахівцями в інших країнах;

- у більшості закладів вищої освіти має місце досить розвинена система незалежного оцінювання професійних компетентностей та кваліфікацій, гармонізована із системою матеріального стимулювання за результати та якість роботи, тривалого випробувального терміну та періоду стажування для викладачів;

- переважна більшість підходів, норм та механізмів регулювання соціально-трудових відносин розглянутих зарубіжних університетів або ж має подібні аналоги у вітчизняній практиці, або ж потребує подальшої адаптації до чинного законодавства.

Список використаних джерел

1. Change Management Staff Guide. – URL: <http://www.imperial.ac.uk/human-resources/procedures/guidance/change/staff/>
2. Columbia University. – URL: <https://www.columbia.edu>
3. Cornell University. – URL: <https://www.dfa.cornell.edu/>
4. Educational assistance policy (academic staff). – URL: <https://mcgill.ca/hr/employee-relations/policies-procedures/educational-assistance-policy-academic-staff>
5. Enterprise agreement. – URL: <https://services.anu.edu.au/human-resources/enterprise-agreement>
6. Hours of work. – URL: <https://mcgill.ca/hr/employee-relations/policies-procedures/hours-work>
7. Human Resources Policies. – URL: <https://humanresources.uchicago.edu/fpg/policies/index.shtml>
8. Imperial College London. – URL: <http://www.imperial.ac.uk/human-resources/procedures>
9. It's Your Yale. – URL: <https://your.yale.edu/>
10. It's Your Yale. – URL: <https://your.yale.edu/work-yale/staff-workplace-policies#yurap>
11. Long service leave. – URL: <https://services.anu.edu.au/human-resources/enterprise-agreement/39-grandparent-leave-0>
12. Oba J. Incorporation of National Universities in Japan. Reform towards the enhancement of autonomy in search of excellence // Organization Reforms and University Governance: Autonomy and Accountability. RIHE COE Publication Series. 11, December 2004. – p.11-13
13. Paid Time Off. – URL: <https://hr.harvard.edu/paid-time>
14. Parental leaves policy (non-academic staff). – URL: <https://mcgill.ca/hr/employee-relations/policies-procedures/parental-leaves-policy-non-academic-staff>
15. Personal leave. – URL: <https://services.anu.edu.au/human-resources/enterprise-agreement/36-personal-leave>
16. Princeton University. – URL: <https://dof.princeton.edu/>
17. Salary administration policy. – URL: <https://mcgill.ca/hr/employee-relations/policies-procedures/salary-administration-policy>
18. Salary Ranges and Position Grades for Staff Jobs. – URL: <https://hr.harvard.edu/salary-ranges>
19. Salary, terms and conditions. – URL: <http://www.imperial.ac.uk/human-resources/salaries-terms-and-conditions/reform/>
20. Schedule 1. Academic staff salary schedul. – URL: <https://services.anu.edu.au/human-resources/enterprise-agreement/schedule-1-academic-staff-salary-schedule-0>
21. Schedule 5. Professional staff classification descriptors. – URL: <https://services.anu.edu.au/human-resources/enterprise-agreement/schedule-5-professional-staff-classification-descriptors-0>
22. Special leave. – URL: <http://www.imperial.ac.uk/human-resources/procedures/guidance/special/>
23. Total Rewards. – URL: <https://hr.harvard.edu/totalrewards>
24. University Background Screening Requirements. – URL: <https://hr.harvard.edu/staff-personnel-manual/requirements-conditions-employment/university-background-screening-requirements>
25. 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_uco_collective_agreement_re_gh_ftcs_26_march_2019.pdf
26. Work Relationships. – URL: <https://hr.harvard.edu/staff-personnel-manual/general-employment-policies/work-relationships>
27. Workloads. – URL: <https://services.anu.edu.au/human-resources/enterprise-agreement/51-workloads>