

**Ю. Вітренко, І. Власова, В. Ворона
І. Жиліяєв, В. Ковтунець, С. Мельник**



**ІНСТИТУТ
ВИЩОЇ ОСВІТИ
НАПН УКРАЇНИ**

АНАЛІЗ ПРОВІДНОГО ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЩОДО МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Аналітичні матеріали

Електронне видання

Київ - 2020

Національна академія педагогічних наук України
Інститут вищої освіти НАПН України
Відділ економіки вищої освіти

Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти

Аналітичні матеріали

У двох частинах

Електронне видання

Київ – 2020

УДК 336:378.014.543

A 64

Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України
(протоколи: № 11/2 від 27.12.2018 року; № 14/3 від 27 грудня 2019 року)

- A 64** **Аналіз** провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти: аналітичні матеріали у двох частинах / Ю.Вітренко, І. Власова, В. Ворона, Д. Кірієнко, І. Жилієв, В. Ковтунець, С. Мельник; за редакцією В. Ковтунця. – Київ: Прінтеко, 2 020. – 336 с .

ISBN 987-617-7486-21-2 (ч.1)

ISBN 978-617-7486-29-8 (ч.2)

ISBN 978-617-7876-33-4

Електронне видання «Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти»: аналітичні матеріали (препринт) у двох частинах підготовлено за результатами виконання наукового дослідження «Механізми розширення фінансової автономії закладів вищої освіти України» (2018-2020 рр.) відділом економіки вищої освіти Інституту вищої освіти НАПН України. Здійснений аналіз теоретичних засад та методологічних основ економічної діяльності закладів вищої освіти України та світу й провідний вітчизняний та зарубіжний досвід фінансової автономії університетів на основі інституціоналізму і неоінституціоналізму, фінансового капіталізму, дозволив зробити припущення, що нормативно-правові регулятори вимірювання результатів економічної діяльності ЗВО виступають основними механізмами меж економічної (у т. ч. фінансової) автономії ЗВО.

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

ISBN 978-617-7876-33-4

УДК 336:378.014.543

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

ЗМІСТ

Частина I

I. Аналіз вимірювання результатів економічної діяльності університетів як суб'єктів (автономних інституцій) сучасної ринкової економіки	4
II. Аналіз ключових європейських і міжнародних документів з питань автономії закладів вищої освіти. Аналіз послуг освіти за джерелами її оплати та рівнями освіти МСКО (2011) в Україні та деяких країнах світу.....	60
III. Правові регулятори економічної діяльності закладів вищої освіти як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки: Україна у контексті Європейського простору вищої освіти.	76
IV. Теоретико-методологічні засади функціонування та регулювання організаційного, фінансового та кадрового забезпечення університету як автономної інституції: зарубіжний та вітчизняний досвід.....	105
V. Методологічні основи економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах ринкової економіки	134
Додатки	145

Частина II

Розділ 1. Теоретичні засади економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах сучасної ринкової економіки (<i>Ю. Вітренко</i>)	178
Розділ 2. Механізми забезпечення економічної автономії університету (аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду) (<i>І. Власова</i>)	207
Розділ 3. Правові регулятори економічної діяльності університетів як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки (аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду) (<i>В. Ворона</i>) ...	218
Розділ 4. Механізми та інструменти розширення фінансової автономії закладів вищої освіти (аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду) (<i>І. Жиляєв</i>)	233
Розділ 5. Вимірювання результатів економічної діяльності університетів як суб'єктів (автономних інституцій) сучасної ринкової економіки (аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду) (<i>Д. Кірієнко, Ю.Вітренко</i>)	284
Розділ 6. Методологічні основи економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах ринкової економіки (аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду) (<i>В. Ковтунець</i>)	292
Розділ 7. Аналіз провідного зарубіжного та вітчизняного досвіду університетів як автономних інституцій сектору нефінансових корпорацій (<i>С. Мельник</i>)	317

Частина I

Розділ I. Аналіз вимірювання результатів економічної діяльності університетів як суб'єктів (автономних інституцій) сучасної ринкової економіки

Ю. Вітренко
Д. Кірієнко

1.1. Вступ. Актуальність проблеми

Актуальність вимірювання результатів економічної діяльності державних і комунальних закладів вищої освіти (далі – ЗВО) України обумовлюється та посилюється положеннями нового Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування»¹, яким встановлено нову норму, що «результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми за напрямками використання бюджетних коштів і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів, досягнення мети бюджетної програми, виконання завдань бюджетної програми, висвітлюють обсяг і якість надання публічних послуг...» (ст. 20)².

Перелік результативних показників щодо кожної бюджетної програми розробляється головними розпорядниками бюджетних коштів згідно з нормативно-правовим актом Міністерства фінансів України.

«...Результативні показники бюджетної програми мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку...» (ст. 20)³.

На наше переконання, наведені вище положення зазначеного Закону вимагають розроблення обґрунтованої системи результативних показників як бюджетних програм, що затверджується в установленому порядку для ЗВО (перш за все, таких як «Підготовка кадрів закладами вищої освіти III-IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики»⁴ та «Дослідження, наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами та державним замовленням, підготовка наукових кадрів, фінансова підтримка преси, розвитку наукової інфраструктури, наукових об'єктів, що становлять національне надбання, забезпечення діяльності Державного фонду фундаментальних досліджень»⁵), так і за видами економічної діяльності, які здійснюють ЗВО, з виділенням для цього бюджетних коштів.

Те, що діюча система результативних показників далека від вимог ринкової економіки та вимог нового Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування»⁶, може переконливо свідчити той факт, що в інформації⁷ Міністерства освіти і науки України (далі – МОН) про мету, завдання та результативні показники бюджетних програм МОН на 2018 рік у розділі «Продукт» відсутні показники виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою у розрізі ступенів та спеціальностей – головного економічного показника виконання місії ЗВО. Не можна, на наш погляд, обмежуватись показником «середні витрати на навчання одного студента (приведений контингент)» у розділі «ефективність», оскільки в ринковій економіці потрібно вимірювати вартість конкретного продукту – у нашому випадку

¹ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 06.12.2018 р. № 2646-VIII. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19>

² Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 06.12.2018 р. № 2646-VIII. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19>

³ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 06.12.2018 р. № 2646-VIII. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19>

⁴ Кошторис на 2018 рік. Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського» URL:https://kpi.ua/files/2018-cost_estimate-2201160.pdf

⁵ Кошторис на 2018 рік. Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського» URL:https://kpi.ua/files/2018-cost_estimate-2201040.pdf

⁶ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 06.12.2018 р. № 2646-VIII. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19>

⁷ Інформація про мету, завдання та результативні показники бюджетних програм на 2018 рік: МОН України. URL:<https://mon.gov.ua/storage/app/media/budzhzet/metazavdannyaplan2018.pdf>

вартість кожної конкретної послуги у сфері вищої освіти. Саме порівняння фактичної вартості, наприклад, «Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня першого ступеня» у галузі знань «01. Освіта» за спеціальністю «011. Освітні, педагогічні науки»⁸ між відповідними ЗВО може стати основою вимірювання ефективності використання коштів державного бюджету на зазначену мету.

У сучасних ринкових умовах ЗВО (незалежно від форми власності) виступають суб'єктами, які одночасно здійснюють значну кількість видів економічної діяльності та виробляють продукти (товари і послуги) на значні обсяги, як у кількісному, так і у вартісному вимірах. Так, зокрема, Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»⁹ задекларував у Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій (далі – ЄДРПО) одночасне здійснення 60 видів економічної діяльності, зазначивши основним видом за кодом КВЕД 85.42 – Вища освіта¹⁰. Загальний обсяг фінансування усіх видів діяльності у 2018 році згідно із затвердженими кошторисами склав понад 1,4 млрд грн¹¹. Київський національний університет імені Тараса Шевченка¹² зазначив 21 вид економічної діяльності із загальним обсягом фінансування понад 1,5 млрд. грн.¹³; Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана¹⁴ – відповідно 55 видів економічної діяльності та понад 0,3 млрд. грн.¹⁵; Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна¹⁶ – 6 видів економічної діяльності та 715 млн. грн.¹⁷; Національний університет «Львівська політехніка»¹⁸ – 18 видів економічної діяльності та відповідно 825 млн. грн.¹⁹.

1.2. Застосування збалансованої системи показників

Безумовно, розгляд вимірювання результатів економічної діяльності суб'єктів сучасної ринкової економіки неможливий без розгляду концептуальних засад та положень Збалансованої системи показників (Balanced Scorecard) (далі – ЗСП). Збалансована система показників розроблена Р. Капланом і Д. Нортеном, які назвали новий інструмент «Збалансована система показників», а пізніше коротко описали концепцію у першій з трьох статей в Harvard Business Review: The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance²⁰. Р. Каплан та Д. Нортон стверджували «...Протиріччя між непереборною силою, направленою на створення широких конкурентних можливостей, і непереможливою моделлю фінансової бухгалтерської звітності слугувало причиною створення дещо синтезованого явища: збалансованої системи показників ефективності»²¹. На думку авторів, ЗСП «...забезпечує менеджмент універсальним механізмом, який інтерпретує світогляд і стратегію компанії через набір взаємопов'язаних показників»²².

Проте, як зазначив П. Нівен у передмові книги «Збалансована система показників для державних і неприбуткових організацій»²³, керівники таких організацій неохоче сприймали систему показників, запропоновану Р. Капланом та Д. Нортеном перш за все на тій підставі, що бажання оцінювати їх діяльність як суб'єктів економічної діяльності «...може привести до відхилення від істинного курсу

⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про застосування переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» (№ 266 від 29.04.2015 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-n>

⁹ Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського». URL: www.kpi.ua

¹⁰ Міністерство юстиції України, Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. URL: <https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch>

¹¹ Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського». URL: www.kpi.ua

¹² Київський національний університет імені Тараса Шевченка. URL: www.univ.kiev.ua/

¹³ Київський національний університет імені Тараса Шевченка. URL: www.univ.kiev.ua/

¹⁴ Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. URL: www.kneu.edu.ua/

¹⁵ Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. URL: www.kneu.edu.ua/

¹⁶ Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. URL: www.univer.kharkov.ua/ua

¹⁷ Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. URL: www.univer.kharkov.ua/ua

¹⁸ Національний університет «Львівська політехніка». URL: <http://lp.edu.ua/lp>

¹⁹ Національний університет «Львівська політехніка». URL: <http://lp.edu.ua/lp>

²⁰ Robert S. Kaplan and David P. Norton, «The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance» Harvard Business Review, January – February 1992: pp. 71-79.

²¹ Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. 2-е изд., испр. и доп. /Пер. с англ. М.Павловой. М.: ЗАО «Олимп – Бизнес», 2013. 314 с.: ил. С. 12.

²² Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. 2-е изд., испр. и доп. /Пер. с англ. М.Павловой. М.: ЗАО «Олимп – Бизнес», 2013. 314с.: ил. С. 28.

²³ Нівен Пол Р. Збалансована система показників для державних і неприбуткових організацій / під ред. О.Б. Максимової. – Дніпропетровськ: Баланс Бізнес Букс, 2005. 336 с.

організації, орієнтованої в першу чергу на виконання своєї місії...»²⁴. Таке розуміння спонукало П. Нівена до спроби змінити ці та подібні їм погляди, довести, що ЗСП може однаково успішно використовуватись і у державних неприбуткових (некомерційних) організаціях. Більше того, П. Нівен стверджує, що «Немає причин вважати, що некомерційні організації, розв'язуючи практично ті ж завдання, не зможуть отримати таку ж, якщо не більшу, користь від використання збалансованої системи показників»²⁵. Важливо при цьому привернути увагу до того, що П. Нівен у своїй роботі на підставі даних Внутрішньої податкової служби США до сектору неприбуткових організацій відносить і освітні заклади²⁶. Разом із тим слід зазначити, що безпосередньо систему показників результатів економічної діяльності у сфері вищої освіти автор не розглядав.

Наведене вище дає нам достатньо підстав сформулювати таке визначення:

Збалансована система показників ЗВО України – інструмент для реалізації стратегії та місії закладу вищої освіти шляхом впровадження набору показників, які надають можливість вимірювати ефективність досягнення цілей стратегії, використання людських, фінансових та матеріально-технічних ресурсів, які залучаються закладом вищої освіти як суб'єктом економічної діяльності.

1.3. Проблема рейтингування університетів

Слід торкнутися ще однієї важливої складової діяльності сучасних ЗВО – їх рейтингування. Сучасна ринкова економіка характеризується величезною кількістю товарів і послуг, що 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 власним досягненням. Одним із сучасних засобів конкурентної боротьби виробників товарів і послуг між собою виступає рейтингування – інституціональний засіб унормування економічної конкуренції.

Згідно із засадами Системи національних рахунків 2008 (СНР 2008)²⁷ 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 зареєстрованих у законному порядку²⁸. Відповідно до даних Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань²⁹ усі ЗВО України основним видом діяльності зареєстрували діяльність за кодом «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...»)³⁰. Практично всі ЗВО зареєстрували і діяльність за кодом «КВЕД 72. 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»³¹. Серед інших другорядних видів економічної діяльності деякими ЗВО зареєстрована зокрема, діяльність за кодом:

- «85.31. Загальна середня освіта»;
- «85.32. Професійно-технічна освіта»;

²⁴ Нівен Пол Р. Збалансована система показників для державних і неприбуткових організацій / під ред. О.Б. Максимової. – Дніпропетровськ: Баланс Бізнес Букс, 2005. 336 с. С. ix.

²⁵ Нівен Пол Р. Збалансована система показників для державних і неприбуткових організацій / під ред. О.Б. Максимової. – Дніпропетровськ: Баланс Бізнес Букс, 2005. 336 с. С. ix.

²⁶ Нівен Пол Р. Збалансована система показників для державних і неприбуткових організацій / під ред. О.Б. Максимової. – Дніпропетровськ: Баланс Бізнес Букс, 2005. 336 с., с. 30

²⁷ Система національних рахунків 2008 прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку.- URL:<https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

²⁸ Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – 187 с. URL: http://ihed.org.ua/images/biblioteka/mon_Ek_vidnosyny_VO-Ukrainy_Modernizac_IVO-2017-179p_avtors-kolektiv.pdf, С.31.

²⁹ Міністерство юстиції України, Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань URL: <https://usr.miniust.gov.ua/ua/freesearch>

³⁰ Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010.- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10>

³¹ Методологічні положення щодо визначення основного виду економічної діяльності підприємства Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010.- URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/fin25473?an=58&ed=2006_12_14

- «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 основі викладеного вище, у нас є достатньо підстав розглядати рейтингування університетів як один із інституціональних 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 розробки».

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).

Проте, до цього часу навіть єдиний розроблений у відповідності до міжнародних стандартів національний рейтинг «Топ – 200 Україна»³², на наш погляд, практично не містить показників результатів економічної діяльності ЗВО. Для прикладу, THE World University Rankings³³ передбачає такі вимірювання³⁴:

- оцінка якості освіти випускників роботодавцями (тобто, якість послуг у сфері вищої освіти);
- розмір прибутку від дослідницької діяльності у перерахунку на одного наукового працівника;
- розмір прибутку університету на одного співробітника.

1.4. Попередні висновки

На наше переконання, наведене вище дає достатньо підстав сформулювати проблему наступним чином: діюча система вимірювання результатів економічної діяльності ЗВО України не відповідає концептуальним засадам сучасної ринкової економіки.

Основними ознаками невідповідності є:

- відсутність нормативно-правового визначення понять «послуга у сфері вищої освіти» та «послуга щодо наукового дослідження та експериментального розроблення»;
- діюча система бухгалтерського обліку у державних і комунальних ЗВО України не передбачає можливості сформулювати належну інформацію щодо виробництва послуг у сфері вищої освіти як результатів основного виду економічної діяльності за кожним ступенем вищої освіти, за кожною спеціальністю та по кожному задекларованому другорядному виду економічної діяльності;
- відсутність збалансованої системи показників, яка б надавала можливість здійснювати аналіз ефективності використання трудових, матеріально-технічних та фінансових ресурсів, оцінювати економічні досягнення ЗВО у конкуренції за можливість претендувати на одержання певних економічних переваг (вигод).

Враховуючи постійно зростаючий вплив результатів діяльності ЗВО на соціальний і економічний розвиток країни, вважаємо, що сформульована вище проблема має достатньо підстав бути віднесеною до числа актуальних.

³² Топ – 200 Україна.- URL: <http://www.euroosvita.net/reyt/>

³³ THE World University Rankings .- URL: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>

³⁴ С.В. Курбатов, Феномен університету в контексті часових та просторових викликів: монографія/Суми: 2014. 262 с.

1.5. Система національних рахунків 2008 (СНР-2008) та інші стандартизовані підходи до вимірювання результатів економічної діяльності

У сучасній економічній теорії та практиці стандартним набором рекомендацій для розрахунку показників вимірювання результатів економічної діяльності виступає Система національних рахунків 2008 (далі - СНР 2008)³⁵ (System of National Accounts 2008)³⁶. 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 використовуються³⁷. Класифікації і правила ведення рахунків є універсальними, їх можна застосовувати як на рівні окремих економічних суб'єктів (як вони визначені у СНР 2008), інституціональних одиниць, так і груп таких одиниць (інституціональних секторів)³⁸.

Як встановлено концептуальними засадами СНР 2008 – «...вимірювання виробництва товарів і послуг»³⁹, 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»⁴⁰.

Питанням вимірювання результатів економічної діяльності у сфері вищої освіти у СНР 2008 приділена значна увага з наведенням конкретних прикладів. Так, зокрема, у главі 6 «Рахунки виробництва» у розділі В «Концепція виробництва»⁴¹ наведено достатньо обґрунтоване концептуальне визначення послуг освіти як результатів виробничої діяльності ЗВО, що вносить зміни в інтелектуальний стан окремих осіб. У главі 4. «Інституціональні одиниці і сектори» та главі 23 «Некомерційні організації»⁴² при характеристиці некомерційних організацій викладені положення, щодо 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. Глава 29 «Сателітні рахунки та інші розширення»⁴³ викладена можливість складання сателітного (допоміжного) рахунку в освіті, який передбачає відповідну деталізацію виробництва послуг освіти, груп виробників, ефективність процесу виробництва і розподілу ресурсів.

³⁵ Система національних рахунків 2008 прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку.- URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

³⁶ System of National Accounts 2008.- URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>

³⁷ Система національних рахунків 2008 прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою світового банку.- URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf> гл. 1

³⁸ Система національних рахунків 2008 прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf> гл. 1 п. 1.4

³⁹ Система національних рахунків 2008 прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>, гл. 1, п. 1.40

⁴⁰ Система національних рахунків 2008 прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>, гл. 1, п. 1.6

⁴¹ Система національних рахунків 2008 прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>, гл. 6

⁴² Система національних рахунків 2008 прийнята ООН, Європейською комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>, гл. 4, гл. 23

⁴³ Система національних рахунків 2008 прийнята ООН, Європейською Комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf> гл. 29

У Європейському Союзі діє Європейська система національних та регіональних рахунків 2010 (European System of National and Regional Accounts (ESA 2010)⁴⁴, яка концептуально узгоджена з СНР 2008. Певні відмінності ESA 2010 не торкаються безпосередньо положень економічної діяльності у сфері освіти, що дає нам підстави взяти за методологічну основу концептуальні положення СНР 2008.

У СНР 2008 та ESA 2010 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.

Головною класифікацією видів економічної діяльності, на основі якої побудовані інші статистичні економічні класифікації, виступає Міжнародна стандартна класифікація усіх видів економічної діяльності (МСОК)⁴⁵, четвертий переглянутий варіант (International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC) rev. 4)⁴⁶. Основна мета цієї класифікації полягає у тому, щоб надати у розпорядження статистиків набір критеріїв видів економічної діяльності, який може бути використаний при зборі та наданні статистичних даних, класифікованих по видах такої діяльності⁴⁷. У Європі відповідно до ISIC rev.4 діє Статистична класифікація видів діяльності Європейського співтовариства, версія 2 (Statistical classification of economic activities in the European Community (NACE rev.2))⁴⁸.

В Україні національна Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД)⁴⁹ створена на основі NACE rev.2. Основне призначення КВЕД – визначити та кодувати основні та другорядні види економічної діяльності. Використання КВЕД передбачає дотримання методологічних правил, структури класифікації та визначення меж між позиціями тощо. КВЕД згармонізовано з ISIC rev.4 та NACE rev.2.

За ієрархією системи кодування КВЕД на найвищому рівні (секція) складається із 21 видів, серед яких окрема позиція відведена секції Р – Освіта, розділ 85 «Освіта»⁵⁰. У свою чергу, розділ 85 «Освіта» складається із 6 груп (з яких визначена окремо група 85.4 «Вища освіта» у складі 2-х окремих класів: 85.41 «Професійно-технічна освіта на рівні вищого професійно-технічного навчального закладу», 85.42 «Вища освіта»).

Вимірювання результатів економічної діяльності конкретних інституціональних одиниць одне із важливих місць займає визначення основного виду діяльності – це вид діяльності, «...на який припадає найбільший внесок у додану вартість ...»⁵¹. ЗВО при поданні відповідних документів до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (ЄДРПО) вказують, як правило, основним видом економічної діяльності за кодом КВЕД 85.42 «Вища освіта». Виходячи із наведеного вище положення стосовно основного виду діяльності, об’єктивно виникає необхідність мінімум раз на рік розраховувати конкретне значення його внеску у загальному обсязі валової доданої вартості (далі – ВДВ) ЗВО.

Відповідно до положень класифікацій ISIC rev.4, NACE rev.2., КВЕД розроблені та затверджені наступні стандартні класифікації товарів і послуг:

- Класифікатор основних продуктів (КОП)⁵² (Central Product Classification (CPC) Version 2.1)⁵³;
- Державний класифікатор продукції та послуг, (ДКПП ДК 016:2010)⁵⁴.

⁴⁴ European System of National and Regional Accounts (ESA 2010) .- URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-02-13-269>

⁴⁵ Міжнародна стандартна класифікація усіх видів економічної діяльності / МСОК. - URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/seriesm_4rev4r.pdf

⁴⁶ International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC) rev. 4) - URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_4rev4e.pdf

⁴⁷ International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC), Rev. 4 URL: <https://unstats.un.org/unsd/publications/catalogue?selectID=396>

⁴⁸ Statistical classification of economic activities in the European Community (NACE rev.2).- URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5902521/KS-RA-07-015-EN.PDF>

⁴⁹ Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД) .- URL: http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/kv10_i.html

⁵⁰ Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД) .- URL: http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/SECT/KVED10_P.html

⁵¹ Національний класифікатор України Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10>

⁵² Класифікація основних продуктів (CPC).- URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_77ver1_1r.pdf

⁵³ Central Product Classification (CPC) Version 2.1), United Nations, New York, 2015.- URL: <https://unstats.un.org/unsd/classifications/unsdclassifications/cpcv21.pdf>

⁵⁴ Національний класифікатор України Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010.- URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10>

Як і у КВЕД, ДКПП на найвищому ієрархічному рівні складається із 21 секції, серед яких окрема позиція відведена секції «Р», розділ 85 «Послуги у сфері освіти»⁵⁵, до якого входять 6 груп, у тому числі група 85.4 «Послуги у сфері вищої освіти». Зазначена група поділяється на 2 класи: 85.41 – «Послуги у сфері післяшкільної освіти неуніверситетського рівня» та 85.42 «Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня» з подальшим поділом на категорії та підкатегорії. Саме віднесені до класу 85.42 «Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня» характеризують результати економічної діяльності основного виду економічної діяльності ЗВО України.

Загальна система вимірювання результатів економічної діяльності ЗВО може бути представлена наступним чином (табл. 1):

Таблиця 1

Загальна система вимірювання результатів економічної діяльності ЗВО

Код ДКПП	Продукти (товари і послуги), як результат економічної діяльності закладів вищої освіти
Основний вид економічної діяльності ЗВО	
85.42	Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня
Другорядні види економічної діяльності ЗВО	
72	Послуги щодо наукового дослідження та експериментального розроблення секції М «Послуги професійні, наукові та технічні»
58	Послуги видавничі секції J «Послуги телекомунікаційні та інформаційні»
55.1	Послуги готелів і подібних засобів тимчасового розміщення розділу 55 «Послуги щодо тимчасового розміщення» секції I «Послуги щодо тимчасового розміщення та забезпечення харчування».
88.99	Послуги щодо соціальної допомоги без забезпечення проживання, інші, н.в.і.у., група 88.9 «Послуги щодо соціальної допомоги без забезпечення проживання, інші», розділ 88 «Послуги щодо соціальної допомоги без забезпечення проживання», секція Q «Послуги у сфері охорони здоров'я та соціальної допомоги» (соціальні стипендії за класифікацією бюджетних видатків)

*Складено автором за даними джерела*⁵⁶

Деталізацію послуг у сфері вищої освіти університетського рівня (код 85.42) як основного виду економічної діяльності, на наше переконання, слід здійснювати відповідно до Міжнародної стандартної класифікації освіти (International Standard Classification of Education. ISCED 2011 / UNESCO⁵⁷ (МСКО)⁵⁸), Національної рамки кваліфікацій (НРК)⁵⁹ та Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти⁶⁰, що затверджені постановами Кабінету Міністрів України. У табл. 2 наведено приклад деталізації послуг у сфері вищої освіти університетського рівня з урахуванням положень МСКО, НРК та Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти:

⁵⁵ Державний класифікатор продукції та послуг, (ДКПП ДК 016:2010).- URL: <https://dkpp.rv.ua/index.php?search=85&type=code>

⁵⁶ Державний класифікатор продукції та послуг ДК 016-2010 URL: <https://dkpp.rv.ua/>

⁵⁷ International Standard Classification of Education. ISCED 2011 / UNESCO.- URL: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>

⁵⁸ Международная стандартная классификация образования 2011 МСКО 2011.- URL: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-2011-ru.pdf>

⁵⁹ Національна рамка кваліфікацій (НРК).- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>

⁶⁰ Перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти .- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF>

Таблиця 2
Перелік послуг у сфері вищої освіти університетського рівня⁶¹

Код за ДКПП	Найменування послуги вищої освіти	Назва спеціальності відповідно до Переліку галузей знань та спеціальностей за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти	
		Код галузі	Код спеціальності
85.42	Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня		
85.42.01	Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня галузі знань «Освіта»	01 «Освіта»	
85.42.01.011	Послуга у сфері вищої освіти університетського рівня галузі знань «Освіта», за спеціальністю «Освітні, педагогічні науки»	01 «Освіта»	011 «Освітні, педагогічні науки»
85.42.01.012	Послуга у сфері вищої освіти університетського рівня галузі знань «Освіта», за спеціальністю «Дошкільна освіта»	01 «Освіта»	012 «Дошкільна освіта»
...
85.42.29.292	Послуга у сфері вищої освіти університетського рівня галузі знань «Міжнародні відносини», за спеціальністю «Міжнародні економічні відносини»	29 «Міжнародні відносини»	292 «Міжнародні економічні відносини»
85.42.29.293	Послуга у сфері вищої освіти університетського рівня галузі знань «Міжнародні відносини», за спеціальністю «Міжнародне право»	29 «Міжнародні відносини»	293 «Міжнародне право»

Складено автором за даними ⁶² (повна версія таблиці за посиланням)

Як зазначалось вище, в основі СНР 2008 є «...вимірювання виробництва товарів і послуг»⁶³, це обумовлює необхідність формування визначень товарів і послуг, як результатів економічної діяльності. У главі 6 «Рахунки виробництва» п. 6.17 та п. 6.18, наведено наступне визначення послуги та його обґрунтування «Послуга є результатом виробничої діяльності, яка змінює стан споживаючих одиниць або сприяє обміну продуктами або фінансовими активами...»⁶⁴. У п.6.17 зазначено: «Послуги, які викликають зміни стану одиниць, є випуском, що виробляється на замовлення, і зазвичай викликають зміни у стані споживаючих одиниць у результаті діяльності виробників відповідно до попиту споживачів. Послуги викликаючи зміни у стані одиниць не є окремими об'єктами, у відношенні яких можуть бути встановлені права власності. Вони не можуть надаватись з відривом від виробництва. До того часу, коли їх виробництво завершено, вони повинні бути уже надані споживачам. Зміни у стані, заради яких споживачі послуг звертаються до виробників, можуть приймати багато різних форм, наведених нижче:

- а) зміни у стані споживчих товарів: виробники працюють безпосередньо з товарами, які належать споживачам, здійснюють їх транспортування, чистку, ремонт або інші види їх трансформації;
- б) зміни у фізичному стані окремих осіб: виробник перевозить окремі особи, надає їм місце проживання, забезпечує їх терапевтичним чи хірургічним лікуванням, поліпшує їх зовнішній вигляд;
- в) зміни в інтелектуальному стані окремих осіб: виробник надає освіту, інформацію, консультації, розваги або аналогічні послуги, які передбачають особистий безпосередній контракт»⁶⁵.

⁶¹ Перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF>

⁶² Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: колект. монографія / за ред. Ю. Вітренка. Київ: 2017. 187 с.

⁶³ Система національних рахунків 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>

⁶⁴ Система національних рахунків 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>

⁶⁵ Система національних рахунків 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>

1.6. Пропозиції формування системи показників економічної діяльності у сфері вищої освіти

На наше переконання, наведене визначення та його обґрунтування дає вичерпні положення, у межах яких ми можемо сформулювати визначення послуг у сфері вищої освіти, як результатів економічної діяльності ЗВО, що характеризують основний вид такої діяльності. Крім того, зазначене визначення має бути методологічною основою і для визначення результатів економічної діяльності багатьох другорядних видів ЗВО (у тому числі, послуги щодо наукового дослідження та експериментального розроблення).

Послуга у сфері вищої освіти дозволить вибудувати систему показників, які стануть основою для вимірювання та аналізу результатів економічної діяльності за:

- кодом КВЕД 85.42 Вища освіта;
- кодом ДКПП 85.42 Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня.

Безпосередньо система показників вимірювання результатів економічної діяльності за кодом ДКПП 85.42 Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня має складатись, на нашу думку, із 4-х підсистем:

- *кількісні показники;*
- *вартісні показники;*
- *розрахункові показники;*
- *показники якості послуг у сфері вищої університетської освіти.*

Підсистема кількісних показників повинна вимірювати кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти у розрізі ступенів (бакалавр, магістр, доктор філософії, доктор мистецтва), галузей знань, спеціальностей, джерел фінансування (за рахунок усіх джерел фінансування; за рахунок видатків державного бюджету; за рахунок видатків місцевих бюджетів; коштів юридичних осіб; коштів фізичних осіб).

Окремо повинно вимірюватись кількість іноземних осіб, які отримали послуги у сфері вищої освіти університетського рівня у розрізі ступенів, галузей знань та спеціальностей.

Статистичною інформаційною базою зазначеної інформації є дані статистичної форми 2-3 нк «Звіт вищого навчального закладу на початок 20.../20... навчального року», затвердженої наказом Держстату від 30.11.2012 р. № 500⁶⁶, зокрема, Розділ I «Розподіл студентів за спеціальностями» (напрямами підготовки на 1 жовтня 20... року, графи 14,15,16,17.). Підсистема надасть можливість оцінювати виконання ЗВО місії вищої освіти шляхом аналізу показників результатів економічної діяльності основного виду – 85.42 Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня.

Наведемо приклад кількісного показника результатів економічної діяльності ЗВО України за кодом КВЕД 85.42 Вища освіта – основний вид економічної діяльності та за кодом ДКПП 85.42 Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня (табл. 3).

⁶⁶ Про затвердження форми державного статистичного спостереження № 2-3 нк (один раз на рік) «Звіт про діяльність закладу вищої освіти», затвердженої наказом Держстату від 16.07.2018, № 151.- URL: http://www.ukrstat.gov.ua/norm_doc/2018/151/151_2018.htm

Таблиця 3
Підсистема кількісних показників (К)

Джерело статистичної інформації:

статистична форма 2-3 нк Звіт вищого навчального закладу на початок 20.../20... навчального року, затверджена наказом Держстату України 30.11.2012 р. № 500, розділ 1. Розподіл студентів за спеціальностями (напрямами підготовки) на 1 жовтня 20... року.

Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня і здобули ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб, (К1).

у тому числі за назвами послуг:

Код ДГКПВО	Назва показника
85.42.12.- 01.00.K1	<p><i>Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 01 «Освіта» і здобули ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.</i></p> <p>з них за спеціальностями:</p> <p>85.42.12.-01.001 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 01 «Освіта» і здобули за спеціальністю 001 «Освітні педагогічні науки» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.</p> <p>85.42.12.-01.012 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 01 «Освіта» і здобули за спеціальністю 012 «Дошкільна освіта» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.</p> <p>85.42.12.-01.013 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 01 «Освіта» і здобули за спеціальністю 001 «Освітні педагогічні науки» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.</p> <p>85.42.12.-01.014 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 01 «Освіта» і здобули за спеціальністю 014 «Середня освіта» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.</p> <p>85.42.12.-01.015 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 01 «Освіта» і здобули за спеціальністю 015 «Професійна освіта (за спеціалізаціями)» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.</p> <p>85.42.12.-01.016 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 01 «Освіта» і здобули за спеціальністю 016 «Спеціальна освіта» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.</p> <p>85.42.12.-01.017 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 01 «Освіта» і здобули за спеціальністю 017 «Фізична культура і спорт» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.</p>
85.42.12.- 02.00.K1	<p><i>Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 02 «Культура і мистецтво» і здобули ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.</i></p> <p>з них за спеціальностями:</p> <p>85.42.12.-02.021 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 02 «Культура і мистецтво» і здобули за спеціальністю 021 «Аудіовізуальне мистецтво та виробництво» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.</p> <p>85.42.12.-02.022 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 02 «Культура і мистецтво» і здобули за спеціальністю 022 «Дизайн» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.</p> <p>85.42.12.-02.023 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 02 «Культура і мистецтво» і здобули за спеціальністю 023 «Образотворче мистецтво, декоративне мистецтво, реставрація» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.</p> <p>85.42.12.-02.024 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 02 «Культура і мистецтво» і здобули за спеціальністю 024 «Хореографія» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.</p> <p>85.42.12.-02.025 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 02 «Культура і мистецтво» і здобули за спеціальністю 025 «Музичне мистецтво» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.</p> <p>85.42.12.-02.026 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 02 «Культура і мистецтво» і здобули за спеціальністю 026 «Сценічне мистецтво»</p>

	бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб; 85.42.12-27.274 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 27 «Транспорт» і здобули за спеціальністю 274 «Автомобільний транспорт» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб; 85.42.12-27.275 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 27 «Транспорт» і здобули за спеціальністю 275 «Транспортні технології (за видами)» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.
85.42.12-28.00.K1	<i>Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» і здобули ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб:</i> з них за спеціальностями: 85.42.12-28.281 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» і здобули за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.
85.42.12-29.00.K1	<i>Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 29 «Міжнародні відносини» і здобули ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб:</i> з них за спеціальностями: 85.42.12-29.291 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 29 «Міжнародні відносини» і здобули за спеціальністю 291 «Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб; 85.42.12-29.292 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 29 «Міжнародні відносини» і здобули за спеціальністю 292 «Міжнародні економічні відносини» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб; 85.42.12-29.293 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 29 «Міжнародні відносини» і здобули за спеціальністю 293 «Міжнародне право» ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб.

За таким же принципом побудовані наступні кількісні показники:

- Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня і здобули ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб, (K1).
- Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти другого ступеня і здобули ступінь магістра у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб, (K2).
- Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти третього ступеня і здобули ступінь доктора філософії/доктора мистецтв у 20... році, за рахунок усіх джерел фінансування, осіб, (K3).
- Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня і здобули ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок видатків державного бюджету, осіб, (K4).
- Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти другого ступеня і здобули ступінь магістра у 20... році, за рахунок видатків державного бюджету, осіб, (K5).
- Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти третього ступеня і здобули ступінь доктора філософії/доктора мистецтв у 20... році, за рахунок видатків державного бюджету, осіб, (K6).
- Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня і здобули ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок видатків місцевих бюджетів, осіб, (K7).
- Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти другого ступеня і здобули ступінь магістра у 20... році, за рахунок видатків державного бюджету, осіб, (K8).
- Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти третього ступеня і здобули ступінь доктора філософії/доктора мистецтв у 20... році, за рахунок видатків державного бюджету, осіб, (K9).
- Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня і здобули ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок коштів юридичних осіб, осіб, (K10).
- Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти другого ступеня і здобули ступінь магістра у 20... році, за рахунок коштів юридичних осіб, осіб, (K11).

- Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти третього ступеня і здобули ступінь доктора філософії/доктора мистецтв у 20... році, за рахунок коштів юридичних осіб, осіб, (К12).

- Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня і здобули ступінь бакалавра у 20... році, за рахунок коштів фізичних осіб, осіб, (К13).

- Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти другого ступеня і здобули ступінь магістра у 20... році, за рахунок коштів фізичних осіб, осіб, (К14).

- Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти третього ступеня і здобули ступінь доктора філософії/доктора мистецтв у 20... році, за рахунок коштів фізичних осіб, осіб, (К15).

Підсистема вартісних показників повинна, перш за все, надавати можливість вимірювати обсяги реалізованих послуг у сфері вищої освіти університетського рівня у розрізі ступенів (бакалавр, магістр, доктор філософії/доктор мистецтв), галузей знань та спеціальностей, джерел фінансування, і на їх основі розраховувати собівартість та вартість послуг у тих же розрізах. Крім того, до складу вартісних показників слід включити і обсяги валової доданої вартості (ВДВ), виробленої ЗВО у тих же розрізах.

Статистичною інформацією для формування вартісних показників можуть бути дані бухгалтерського обліку, інформація про результативні показники бюджетних програм.

Приклади вартісних показників наведемо в наступній табл. 4.

Таблиця 4
Підсистема вартісних показників (В)

Джерело статистичної інформації:

- Дані бухгалтерського обліку закладів вищої освіти.
- Інформація про результативні показники бюджетних програм.

Обсяги реалізації послуг у сфері вищої університетської освіти першого ступеня бакалавра протягом нормативного (повного) терміну навчання (20.../20...), за рахунок усіх джерел фінансування; тис. грн.(В1)

у тому числі за назвами послуг:

Код ДГКПВО	Назва показника
85.42.12.- 01.00.В1	<p>Обсяг реалізації послуг у сфері вищої університетської освіти першого ступеня протягом нормативного (повного) терміну навчання (20.../20...) галузі знань 01 «Освіта» і здобули ступінь бакалавра, за рахунок усіх джерел фінансування; тис. грн.</p> <p>з них за спеціальностями:</p> <p>85.42.12.-01.001 Обсяг реалізації послуг у сфері вищої університетської освіти першого ступеня протягом нормативного (повного) терміну навчання (20.../20...) галузі знань 01 «Освіта» і здобули за спеціальністю 001 «Освітні педагогічні науки» ступінь бакалавра, за рахунок усіх джерел фінансування; тис. грн.</p> <p>85.42.12.-01.012 Обсяг реалізації послуг у сфері вищої університетської освіти першого ступеня протягом нормативного (повного) терміну навчання (20.../20...) галузі знань 01 «Освіта» і здобули за спеціальністю 012 «Дошкільна освіта» ступінь бакалавра, за рахунок усіх джерел фінансування; тис. грн.</p> <p>85.42.12.-01.013 Обсяг реалізації послуг у сфері вищої університетської освіти першого ступеня протягом нормативного (повного) терміну навчання (20.../20...) галузі знань 01 «Освіта» і здобули за спеціальністю 001 «Освітні педагогічні науки» ступінь бакалавра, за рахунок усіх джерел фінансування; тис. грн.</p> <p>85.42.12.-01.014 Обсяг реалізації послуг у сфері вищої університетської освіти першого ступеня протягом нормативного (повного) терміну навчання (20.../20...) галузі знань 01 «Освіта» і здобули за спеціальністю 014 «Середня освіта» ступінь бакалавра, за рахунок усіх джерел фінансування; тис. грн.</p> <p>85.42.12.-01.015 Обсяг реалізації послуг у сфері вищої університетської освіти першого ступеня протягом нормативного (повного) терміну навчання (20.../20...) галузі знань 01 «Освіта» і здобули за спеціальністю 015 «Професійна освіта (за спеціалізаціями)» ступінь бакалавра, за рахунок усіх джерел фінансування; тис. грн.</p> <p>85.42.12.-01.016 Обсяг реалізації послуг у сфері вищої університетської освіти першого ступеня протягом нормативного (повного) терміну навчання (20.../20...) галузі знань 01 «Освіта» і здобули за</p>

	<p>адміністрування» і здобули ступінь бакалавра, за рахунок усіх джерел фінансування; тис. грн.: з них за спеціальностями: 85.42.12-28.281 Обсяг реалізації послуг у сфері вищої університетської освіти першого ступеня протягом нормативного (повного) терміну навчання (20.../20...) галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» і здобули за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» ступінь бакалавра, за рахунок усіх джерел фінансування.</p>
85.42.12-29.00.B1	<p>Обсяг реалізації послуг у сфері вищої університетської освіти першого ступеня протягом нормативного (повного) терміну навчання (20.../20...) галузі знань 29 «Міжнародні відносини» і здобули ступінь бакалавра, за рахунок усіх джерел фінансування; тис. грн.: з них за спеціальностями: 85.42.12-29.291 Обсяг реалізації послуг у сфері вищої університетської освіти першого ступеня протягом нормативного (повного) терміну навчання (20.../20...) галузі знань 29 «Міжнародні відносини» і здобули за спеціальністю 291 «Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії» ступінь бакалавра, за рахунок усіх джерел фінансування; 85.42.12-29.292 Обсяг реалізації послуг у сфері вищої університетської освіти першого ступеня протягом нормативного (повного) терміну навчання (20.../20...) галузі знань 29 «Міжнародні відносини» і здобули за спеціальністю 292 «Міжнародні економічні відносини» ступінь бакалавра, за рахунок усіх джерел фінансування; 85.42.12-29.293 Обсяг реалізації послуг у сфері вищої університетської освіти першого ступеня протягом нормативного (повного) терміну навчання (20.../20...) галузі знань 29 «Міжнародні відносини» і здобули за спеціальністю 293 «Міжнародне право» ступінь бакалавра, за рахунок усіх джерел фінансування.</p>

За тим же принципом побудовані всі наступні вартісні показники:

- обсяги реалізації послуг у сфері вищої університетської освіти першого (**другого, третього**) ступеня бакалавра (**магістр, доктор філософії/доктор мистецтв**) протягом нормативного (повного) терміну навчання (20.../20... навчальних років) за рахунок усіх джерел фінансування (**з них за рахунок видатків державного бюджету, місцевих бюджетів, коштів юридичних осіб; коштів фізичних осіб**) тис. грн;

у тому числі за назвами галузей послуг:

...

з них за назвами спеціальностей послуг:

...

Зазначений показник характеризуватиме вартісний вимір обсягу реалізації послуг у сфері вищої освіти, як кінцевого результату економічної діяльності ЗВО за кодом ДКПП 85.42 «Послуги у сфері вищої освіти університетського рівня» та стане основою для розрахунку вартості кожної послуги у сфері вищої освіти – одного із найвагомішого показника результатів економічної діяльності ЗВО в умовах ринкової економіки.

Запропонуємо наступний вартісний показник:

- обсяги валової доданої вартості, виробленої при наданні послуг у сфері вищої університетської освіти першого (**другого, третього**) ступеня бакалавр, (**магістр, доктор філософії/доктор мистецтв**) протягом нормативного (повного) терміну навчання (20.../20... навчальні роки) за рахунок усіх джерел фінансування (**з них за рахунок видатків державного бюджету, місцевих бюджетів, коштів юридичних осіб; коштів фізичних осіб**) тис. грн;

у тому числі за назвами послуг:

...

з них за спеціальностями:

...

Запропонований показник надасть змогу вимірювати обсяги виробленої ЗВО валової доданої вартості, як найбільш узагальненого показника економічної діяльності конкретного ЗВО. Методологія розрахунку цього показника встановлена Державною службою статистики України.

Підсистема розрахункових показників є основою для аналізу ефективності економічної діяльності ЗВО щодо виробництва послуг у сфері вищої університетської освіти за кодом ДКПП 85.42. Наведемо приклад у наступній табл. 5.

Джерело статистичної інформації:

- статистична форма 2-3 нк Звіт вищого навчального закладу на початок 20.../20... навчального року, затверджена наказом Держстату України 30.11.2012 р. № 500, розділ 1. Розподіл студентів за спеціальностями (напрямами підготовки) на 1 жовтня 20... року;
- дані бухгалтерського обліку закладів вищої освіти;
- інформація про результативні показники бюджетних програм.

Вартість однієї послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня бакалавра за весь нормативний (повний) період навчання (20.../20... навчальні роки), за рахунок усіх джерел фінансування, тис.грн., (P1).

у тому числі за назвами послуг:

Код ДГКПВО	Назва показника
85.42.12.- 01.00.P1	<p><i>Вартість однієї послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня бакалавра галузі знань 01 «Освіта» за весь нормативний (повний) період навчання (20.../20... навчальні роки), за рахунок усіх джерел фінансування, тис.грн.</i></p> <p>з них за спеціальностями:</p> <p>85.42.12.-01.001 Вартість однієї послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня бакалавра галузі знань 01 «Освіта» за спеціальністю 001 «Освітні педагогічні науки» за весь нормативний (повний) період навчання (20.../20... навчальні роки), за рахунок усіх джерел фінансування, тис.грн.</p> <p>85.42.12.-01.012 Вартість однієї послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня бакалавра галузі знань 01 «Освіта» за спеціальністю 012 «Дошкільна освіта» за весь нормативний (повний) період навчання (20.../20... навчальні роки), за рахунок усіх джерел фінансування, тис.грн.</p> <p>85.42.12.-01.013 Вартість однієї послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня бакалавра галузі знань 01 «Освіта» за спеціальністю 001 «Освітні педагогічні науки» за весь нормативний (повний) період навчання (20.../20... навчальні роки), за рахунок усіх джерел фінансування, тис.грн.</p> <p>85.42.12.-01.014 Вартість однієї послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня бакалавра галузі знань 01 «Освіта» за спеціальністю 014 «Середня освіта» за весь нормативний (повний) період навчання (20.../20... навчальні роки), за рахунок усіх джерел фінансування, тис.грн.</p> <p>85.42.12.-01.015 Вартість однієї послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня бакалавра галузі знань 01 «Освіта» за спеціальністю 015 «Професійна освіта (за спеціалізаціями)» за весь нормативний (повний) період навчання (20.../20... навчальні роки), за рахунок усіх джерел фінансування, тис.грн.</p> <p>85.42.12.-01.016 Вартість однієї послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня бакалавра галузі знань 01 «Освіта» за спеціальністю 016 «Спеціальна освіта» за весь нормативний (повний) період навчання (20.../20... навчальні роки), за рахунок усіх джерел фінансування, тис.грн.</p> <p>85.42.12.-01.017 Вартість однієї послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня бакалавра галузі знань 01 «Освіта» за спеціальністю 017 «Фізична культура і спорт» за весь нормативний (повний) період навчання (20.../20... навчальні роки), за рахунок усіх джерел фінансування, тис.грн.</p>
85.42.12.- 02.00.P1	<p><i>Вартість однієї послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня бакалавра галузі знань 02 «Культура і мистецтво» за весь нормативний (повний) період навчання (20.../20... навчальні роки), за рахунок усіх джерел фінансування, тис.грн.</i></p> <p>з них за спеціальностями:</p> <p>85.42.12.-02.021 Вартість однієї послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня бакалавра галузі знань 02 «Культура і мистецтво» за спеціальністю 021 «Аудіовізуальне мистецтво та виробництво» за весь нормативний (повний) період навчання (20.../20... навчальні роки), за рахунок усіх джерел фінансування, тис.грн.</p> <p>85.42.12.-02.022 Вартість однієї послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня бакалавра галузі знань 02 «Культура і мистецтво» за спеціальністю 022 «Дизайн» за весь нормативний (повний) період навчання (20.../20... навчальні роки), за рахунок усіх джерел фінансування, тис.грн.</p> <p>85.42.12.-02.023 Вартість однієї послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня бакалавра галузі знань 02 «Культура і мистецтво» за спеціальністю 023 «Образотворче мистецтво,</p>

бакалавра галузі знань 29 «Міжнародні відносини» за спеціальністю 293 «Міжнародне право» за весь нормативний (повний) період навчання (20.../20... навчальні роки), за рахунок усіх джерел фінансування, тис.грн.

Цей розрахунковий показник (Р) надасть змогу порівняти вартість конкретної послуги між ЗВО і стати основним для розробки заходів щодо підвищення ефективності використання коштів.

Наступний показник якості (Я).

- Питома вага кількості осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого (другого, третього) ступеня бакалавра (магістра, доктора філософії/доктора мистецтв) за весь нормативний (повний) термін навчання (20.../20... навчальні роки) з присвоєнням відповідної кваліфікації у ЗВО (назва ЗВО) у загальній кількості осіб, які отримали такі ж послуги в Україні, Центральні органи виконавчої влади, адміністративній одиниці за рахунок усіх джерел фінансування (з них за рахунок видатків державного бюджету; місцевих бюджетів; коштів юридичних осіб; коштів фізичних осіб) %.

у тому числі за назвами послуг:

...

з них за назвами спеціальностей:

...

Зазначений показник дозволяє визначити конкретне місце ЗВО у виконанні своєї місії - підготовка фахівців університетського рівня – у конкретному році у відповідних розрізах.

Підсистема показників якості послуг у сфері вищої університетської освіти повинна надати інформацію для вимірювання якості результатів економічної діяльності ЗВО. У Паризькому Комюніке⁶⁷ міністри, відповідальні за вищу освіту Європейського простору вищої освіти (ЄПВО), зазначили, що «... у 2018-2020 р.р. Тематичні експертні групи фокусуватимуться на трьох ключових зобов'язаннях, серед яких встановлено: забезпечення якості у відповідності із Стандартами та рекомендаціями щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти»⁶⁸. При цьому слід привернути увагу до того, що у Комюніке передбачено «... розвиток Бази даних результатів зовнішнього забезпечення якості...»⁶⁹.

Конкретними показниками якості послуг у сфері вищої освіти університетської рівня⁷⁰ може слугувати наступний приклад, що наведено в наступній табл. 6.

Таблиця 6
Підсистема якісних показників (Я)

Джерело статистичної інформації:

статистична форма 2-3 нк Звіт вищого навчального закладу на початок 20.../20... навчального року, затверджена наказом Держстату України 30.11.2012 р. № 500, розділ 1. Розподіл студентів за спеціальностями (напрямами підготовки) на 1 жовтня 20... року.

Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня і здобули ступінь бакалавра за весь нормативний (повний) термін навчання (20.../20...навчальні роки) з присвоєнням відповідної кваліфікації, за рахунок усіх джерел фінансування, у відсотках до кількості осіб, які були прийняті на початок навчання, %, (Я1).

у тому числі за назвами послуг:

Код ДГКПВО	Назва показника
85.42.12.-01.00.Я1	<i>Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 01 «Освіта» і здобули ступінь бакалавра за весь нормативний (повний) термін навчання (20.../20...навчальні роки) з присвоєнням відповідної кваліфікації, за рахунок усіх джерел фінансування,</i>

⁶⁷ Паризьке Комюніке: Париж, 25 травня 2018р. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/2018/06/06/12/paris-communiqueenua2018.pdf>

⁶⁸ Паризьке Комюніке: Париж, 25 травня 2018р. - URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/2018/06/06/12/paris-communiqueenua2018.pdf>

⁶⁹ Паризьке Комюніке: Париж, 25 травня 2018р. - URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/2018/06/06/12/paris-communiqueenua2018.pdf>

⁷⁰ Державний класифікатор продукції та послуг ДК 016:2010 (ДКПП). – URL: <https://buhgalter911.com/spravochniki/klassifikatory/dk-016-2010/sekciya-p-poslugi-1025462.html>

85.42.12-28.00.Я1	<p>Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» і здобули ступінь бакалавра за весь нормативний (повний) термін навчання (20.../20...навчальні роки) з присвоєнням відповідної кваліфікації, за рахунок усіх джерел фінансування, у відсотках до кількості осіб, які були прийняті на початок навчання, %:</p> <p>з них за спеціальностями:</p> <p>85.42.12-28.281 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» і здобули за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» ступінь бакалавра за весь нормативний (повний) термін навчання (20.../20...навчальні роки) з присвоєнням відповідної кваліфікації, за рахунок усіх джерел фінансування, у відсотках до кількості осіб, які були прийняті на початок навчання, %</p>
85.42.12-29.00.Я1	<p>Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 29 «Міжнародні відносини» і здобули ступінь бакалавра за весь нормативний (повний) термін навчання (20.../20...навчальні роки) з присвоєнням відповідної кваліфікації, за рахунок усіх джерел фінансування, у відсотках до кількості осіб, які були прийняті на початок навчання, %:</p> <p>з них за спеціальностями:</p> <p>85.42.12-29.291 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 29 «Міжнародні відносини» і здобули за спеціальністю 291 «Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії» ступінь бакалавра за весь нормативний (повний) термін навчання (20.../20...навчальні роки) з присвоєнням відповідної кваліфікації, за рахунок усіх джерел фінансування, у відсотках до кількості осіб, які були прийняті на початок навчання, %</p> <p>85.42.12-29.292 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 29 «Міжнародні відносини» і здобули за спеціальністю 292 «Міжнародні економічні відносини» ступінь бакалавра за весь нормативний (повний) термін навчання (20.../20...навчальні роки) з присвоєнням відповідної кваліфікації, за рахунок усіх джерел фінансування, у відсотках до кількості осіб, які були прийняті на початок навчання, %</p> <p>85.42.12-29.293 Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого ступеня галузі знань 29 «Міжнародні відносини» і здобули за спеціальністю 293 «Міжнародне право» ступінь бакалавра за весь нормативний (повний) термін навчання (20.../20...навчальні роки) з присвоєнням відповідної кваліфікації, за рахунок усіх джерел фінансування, у відсотках до кількості осіб, які були прийняті на початок навчання, %</p>

- Кількість осіб, які отримали послуги у сфері вищої університетської освіти першого (**другого, третього**) ступеня ⁷¹ і здобули ступінь бакалавра (**магістра, доктора філософії/доктора мистецтв**) за весь нормативний (повний) термін навчання (20.../20... навчальні роки) з присвоєнням відповідної кваліфікації за рахунок усіх джерел фінансування (**з них за рахунок видатків державного бюджету; місцевих бюджетів; коштів юридичних осіб; коштів фізичних осіб**) у відсотках до кількості осіб, які були прийняті на початок навчання»; %.

у тому числі за назвами послуг:

...

з них за назвами спеціальностей:

...

- Питома вага працевлаштованих випускників денної форми навчання протягом 6 місяців після здобуття вищої університетської освіти ступеня бакалавра (**магістра, доктора філософії/доктора мистецтв**) у 20... році у загальній кількості випускників денної форми навчання за рахунок усіх джерел фінансування (**з них за рахунок видатків державного бюджету; місцевих бюджетів; коштів юридичних осіб; коштів фізичних осіб**), %.

у тому числі за назвами послуг:

...

з них за назвами спеціальностей:

...

Серед другорядних видів економічної діяльності ЗВО, результати яких слід вимірювати в обов'язковому порядку, ми вважаємо, мають бути послуги за кодом ДКПП 72 «Послуги щодо наукового

⁷¹ Державний класифікатор продукції та послуг ДК 016:2010 (ДКПП). - URL: <https://buhgalter911.com/spravochniki/klassifikatory/dk-016-2010/sekcija-p-poslugi-1025462.html>

дослідження та експериментального розроблення» секції М «Послуги професійні, наукові та технічні»⁷² (в окремих дослідницьких університетах цей вид економічної діяльності може бути основним). Враховуючи те, що діюча нормативно-правова база не містить сформульованого визначення зазначеної послуги, ми на підставі наведених вище концептуальних засад СНР 2008, КВЕД, ДКПП, визначень Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»⁷³ пропонуємо наступне визначення: «послуга щодо наукового дослідження та експериментального розроблення як результат економічної діяльності – це науковий або науково-технічний (прикладний) результат офіційно зареєстрованих інституціональних одиниць продукту, що містить нове наукове знання, зафіксоване на носіях інформації, вносить зміни в інтелектуальний стан особи, що оволоділа цим знанням, виробленого на замовлення відповідно до сформульованих замовником у документі (договір, угода, контракт тощо), і яка має вартісний вимір».

Конкретизація наукового та науково-технічного (прикладного) результату встановлена у Законі України «Про наукову і науково-технічну діяльність»⁷⁴, п. 22: «... Науковий результат може бути у формі звіту, опублікованої наукової статті, наукової доповіді, наукового повідомлення про науково-дослідну роботу, монографічного дослідження, наукового відкриття, проекту нормативно-правового акта, нормативного документа або науково-методичних документів, підготовка яких потребує проведення відповідних наукових досліджень або містить наукову складову, тощо;»⁷⁵ та п. 27 «науково-технічний (прикладний) результат – одержані під час проведення прикладних наукових досліджень, науково-технічних (експериментальних) розробок нові або істотно вдосконалені матеріали, продукти, процеси, пристрої, технології, системи, нові або істотно вдосконалені послуги, введені в дію нові конструктивні чи технологічні рішення, завершені випробування, розробки, що впроваджені або можуть бути впроваджені в суспільну практику. Науково-технічний (прикладний) результат може бути у формі ескізного проекту, експериментального (дослідного) зразка або його діючої моделі, конструкторської або технологічної документації на науково-технічну продукцію, дослідного зразка, проекту нормативно-правового акта, нормативного документа або науково-методичних документів тощо»⁷⁶.

На підставі наведених вище положень система показників вимірювання результатів економічної діяльності за кодом ДКПП 72 «Послуги щодо наукового дослідження та експериментального розроблення» має складатись теж із 4-х підсистем показників:

- *кількісні;*
- *вартісні;*
- *розрахункові;*
- *якісні.*

Наведемо основні з них:

Кількісні:

- Кількість послуг щодо наукового дослідження та експериментального розроблення, завершених у 20...році за рахунок усіх джерел фінансування (з них за рахунок видатків державного бюджету; місцевих бюджетів; коштів юридичних осіб; коштів фізичних осіб), одиниць.

З них у розрізі класифікаційних угруповань:

...

Вартісні:

- Обсяги реалізації послуг щодо наукового дослідження та експериментального розроблення, завершених у 20... році за рахунок усіх джерел фінансування (з них за рахунок видатків державного бюджету; місцевих бюджетів; коштів юридичних осіб; коштів фізичних осіб), тис. грн.

З них у розрізі класифікаційних угруповань:

...

- Обсяги валової доданої вартості, виробленої при здійсненні наукового дослідження та експериментального розроблення, завершених у 20... році (за весь період вироблення послуг) за рахунок усіх джерел фінансування (з них за рахунок видатків державного бюджету; місцевих бюджетів; коштів юридичних осіб; коштів фізичних осіб), тис. грн

⁷² Державний класифікатор продукції та послуг ДК 016:2010 (ДКПП). - URL: <https://buhgalter911.com/spravochniki/klassifikatory/dk-016-2010/sekciya-m-poslugi-1025459.html>

⁷³ Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19>

⁷⁴ Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19>

⁷⁵ Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України. п.22, п.27 URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19>

⁷⁶ Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України. п.22, п.27 URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19>

З них у розрізі класифікаційних угруповань:

...

Розрахункові:

- Обсяги реалізації послуг щодо наукового дослідження та експериментального розроблення, завершених у 20... році за рахунок усіх джерел фінансування (з них за рахунок видатків державного бюджету; місцевих бюджетів; коштів юридичних осіб; коштів фізичних осіб), на одного дослідника тис. грн

З них у розрізі класифікаційних угруповань:

...

- Обсяги валової доданої вартості, виробленої при здійсненні наукового дослідження та експериментального розроблення, завершених у 20... році (за весь період вироблення послуг) за рахунок усіх джерел фінансування (з них за рахунок видатків державного бюджету; місцевих бюджетів; коштів юридичних осіб; коштів фізичних осіб), на одного дослідника тис. грн

З них у розрізі класифікаційних угруповань:

...

Якісні:

- Кількість опублікованих наукових результатів (статей, наукових доповідей, наукових повідомлень про науково-дослідну роботу, тощо) у якісних наукових виданнях (зокрема, включених до наукометричних баз Scopus та Web of Science), одиниць.

- Кількість опублікованих наукових результатів (статей, наукових доповідей, наукових повідомлень про науково-дослідну роботу, тощо) у якісних наукових виданнях (зокрема, включених до наукометричних баз Scopus та Web of Science) на одного дослідника, одиниць.

- Кількість цитувань опублікованих наукових результатів (статей, наукових доповідей, наукових повідомлень про науково-дослідну роботу, тощо) у якісних наукових виданнях (зокрема, включених до наукометричних баз Scopus та Web of Science), одиниць.

- Кількість цитувань опублікованих наукових результатів (статей, наукових доповідей, наукових повідомлень про науково-дослідну роботу, тощо) за системою SCOPUS на одного дослідника, одиниць.

- Показники індексу Гірша дослідників ЗВО, та ЗВО в цілому, підраховані як за платними наукометричними базами Scopus та Web of Science, так і за іншими наукометричними базами даних.

- Показники зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) результатів навчання ЗВО.

Вимірювання результатів економічної діяльності другорядних видів ЗВО (зокрема, «Послуги видавничі», «Послуги готелів і подібних засобів тимчасового розміщення», «Послуги щодо соціальної допомоги без проживання, інші, н.в.і.у.» (йдеться, перш за все, про соціальні стипендії)) повинні здійснюватись відповідно до Державного класифікатора продукції та послуг ДК 016:2010 (ДКПП)⁷⁷.

Крім зазначених вище показників вимірювання результатів економічної діяльності ЗВО за конкретними видами, вважаємо за необхідне запропонувати і узагальнені показники, наприклад:

- Загальний обсяг реалізації продуктів (товарів і послуг), вироблених ЗВО у 20... році, за усіма видами економічної діяльності, тис. грн.

- Загальний обсяг виробленої ЗВО валової доданої вартості у 20... році, за усіма видами економічної діяльності, тис. грн.

- Загальний обсяг реалізації продуктів (товарів і послуг), вироблених ЗВО у 20... році, за усіма видами економічної діяльності на одного працівника, тис. грн.

- Загальний обсяг виробленої ЗВО валової доданої вартості у 20... році, за усіма видами економічної діяльності на одного працівника тис. грн

⁷⁷ Державний класифікатор продукції та послуг ДК 016:2010 (ДКПП). – URL: <https://buhgalter911.com/spravochniki/klassifikatory/dk-016-2010/sekciya-p-poslugi-1025462.html>

1.7. Висновки та рекомендації

Діюча практика вимірювання результатів економічної діяльності державних і комунальних ЗВО, яка базується на засадах радянської планової економіки, згідно з якою ЗВО відносяться до так званої «невиробничої сфери», тобто, сфери, економічні суб'єкти якої не беруть участь у виробництві суспільного продукту і національного доходу, а лише використовують їх результати, не відповідає засадам сучасної ринкової економіки і потребує кардинального перегляду.

У сучасній ринковій економіці ЗВО виступають суб'єктами, які здійснюють одночасно декілька видів економічної діяльності, результати якої (товари, послуги) включаються до складу ВВП – найбільш часто використовуваного показника результатів економічної діяльності у світі в цілому, окремих країн, регіонів, інших секторів економіки, тощо. Саме розрахунок показників економічної діяльності надає можливість здійснити належний аналіз економічної діяльності ЗВО, на основі якого сформульовано обґрунтовані рішення щодо поліпшення ефективності діяльності ЗВО.

Методологічною основою практики вимірювання результатів економічної діяльності державних і комунальних ЗВО мають бути концептуальні засади СНР 2008, положення відповідних економічних та соціальних класифікаторів (зокрема, ISIC.rev.4; NACE.rev.2; КВЕД; CPC.version 2.1; ДКПП ДК 016:2010; ISCED 2011), збалансованої системи показників (ЗСП).

На наше переконання, запропоновані нормативно-правові акти, дозволять сформувати збалансовану систему результативних показників бюджетних програм, які затверджуються ЗВО, як це передбачено Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», прийнятого Верховною радою України у грудні 2018 року, і які відповідатимуть вимогам сучасної ринкової економіки.

II. Аналіз ключових європейських і міжнародних документів з питань автономії закладів вищої освіти. Аналіз послуг освіти за джерелами її оплати та рівнями освіти МСКО (2011) в Україні та деяких країнах світу

I. Власова

2.1. Правове забезпечення автономії на міжнародному і національних рівнях

Автономія закладів вищої освіти відіграє важливу роль у стратегічних позиціях і деклараціях на загальноосвітньому і європейському рівні.

Зокрема, у документі «The Declaration on Academic Freedom and Autonomy of Institutions of Higher Education»⁷⁸ (Декларація про академічну свободу та автономію закладів вищої освіти, м. Ліма, 1988 р.) зазначено, що «автономія означає незалежність закладів вищої освіти від держави та інших суспільних сил у прийнятті рішень щодо їхнього внутрішнього управління, фінансів, адміністрації, а також у визначенні політики у сфері освіти, науково-дослідної роботи, підвищення рівня знань й навичок та інших супутніх видів діяльності»⁷⁹.

Спостерігаємо поєднання понять «автономії і підзвітності» у «Salamanca Convention 2001. The Bologna Process and the European Higher Education Area»⁸⁰ (Саламанська декларація. Болонський процес та Європейський простір вищої освіти, 2001 р.), де зазначено, що: «Європейські заклади вищої освіти прийняли виклик функціонування в конкурентному середовищі всередині країни, в Європі й у світі, але для цього вони потребують необхідної організаційної свободи, не дуже жорстких допоміжних рамкових програм і достатнього фінансування; в іншому випадку заклади вищої освіти будуть поставлені у невідгдане становище відносно потенційних партнерів і конкурентів. Динаміка, необхідна для завершення формування Європейського простору вищої освіти, не буде реалізована або призведе до нечесної конкуренції, якщо збережеться надмірне регулювання та суворий адміністративний і фінансовий контроль вищої освіти в багатьох країнах»⁸¹.

У документі «Graz Declaration – Forward from Berlin: the role of universities»⁸² (Гразька декларація – з Берліну: роль університетів, 2003 р.) зазначається, що: «Уряди мають розширити повноваження установ і зміцнити необхідну їм автономію, забезпечуючи стабільне правове та фінансове середовище. Університети приймають на себе відповідальність за звітність і реалізацію реформи у тісній співпраці зі студентами та зацікавленими сторонами, підвищуючи якість діяльності установи та стратегічний управлінський потенціал»⁸³.

У документі «Lisbon Declaration – Europe’s Universities beyond 2010: Diversity with a Common Purpose»⁸⁴ (Лісабонська декларація – Університети Європи після 2010 р.: розмаїття для реалізації загальної мети) 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»⁸⁵. Виокремлено академічну автономію (навчальні плани, програми та дослідження), фінансову автономію (бюджетне планування),

⁷⁸ The Declaration on Academic Freedom and Autonomy of Institutions of Higher Education (Lima, 10 September 1988). URL: <https://www.wusgermany.de/sites/wusgermany.de/files/userfiles/WUS-Internationales/wus-lima-englisch.pdf>.

⁷⁹ The Declaration on Academic Freedom and Autonomy of Institutions of Higher Education (Lima, 10 September 1988). URL: <https://www.wusgermany.de/sites/wusgermany.de/files/userfiles/WUS-Internationales/wus-lima-englisch.pdf>. – С. 3

⁸⁰ European University Association (2001). Salamanca Convention 2001. The Bologna Process and the European Higher Education Area. URL: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/BFUG_Seminar/25/5/Salamanca_Convention_2001_587255.pdf.

⁸¹ European University Association (2001). Salamanca Convention 2001. The Bologna Process and the European Higher Education Area. URL: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/BFUG_Seminar/25/5/Salamanca_Convention_2001_587255.pdf. – С. 7

⁸² European University Association (2003). Graz Declaration – Forward from Berlin: the role of universities. URL: http://www.unizd.hr/Portals/0/bolonjski_proces/pdf/GrazDeclaration.pdf.

⁸³ European University Association (2003). Graz Declaration – Forward from Berlin: the role of universities. URL: http://www.unizd.hr/Portals/0/bolonjski_proces/pdf/GrazDeclaration.pdf. – С. 7

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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. 2

організаційну автономію (структуру університету) і кадрову автономію (відповідальність за наймання на роботу, виплату заробітної плати та просування по службі).

Учасники Всесвітньої конференції UNESCO «Вища освіта в XXI столітті: підходи і практичні заходи» (Париж, 5-9 жовтня 1998 р.) прийняли документ під назвою «World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century: Vision and Action»⁸⁶ (Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI ст.: підходи та практичні заходи), де у ст. 2 «Етична роль, автономія, відповідальність і прогнозування» зазначено, що «відповідно до «Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel» (Рекомендації про статус викладачів закладів вищої освіти)⁸⁷, що прийнята Генеральною конференцією UNESCO в листопаді 1997 р., заклади вищої освіти, їх співробітники і студенти повинні користуватися повною академічною свободою і автономією, під якими розуміють комплекс прав і обов'язків, що є повністю відповідальними і підзвітними перед суспільством»⁸⁸. Ст. 13 «Удосконалення управління та фінансування у сфері вищої освіти» даного документу передбачає, що «зкладам вищої освіти має бути надана автономія у їхніх внутрішніх справах, але така автономія повинна супроводжуватися чіткою та прозорою підзвітністю уряду, парламентам, студентам і суспільству в цілому»⁸⁹.

Значну роботу щодо з'ясування сутності університетської автономії здійснила та здійснює European University Association⁹⁰ (Європейська асоціація університетів). У дослідженні «University autonomy in Europe I: Exploratory study» (Автономія університетів Європи I: пошукове дослідження 2009 р.)¹ розкрито поняття інституційної автономії та подано аналіз її складових (організаційної, фінансової, кадрової, академічної) у розрізі детальних показників⁹¹.

У документі «Prague Declaration – European Universities: Looking forward with confidence»⁹² (Празька декларація – Європейські університети: в очікуванні з упевненістю 2009 р.) представлено десять чинників успіху для європейських університетів в наступному десятилітті, серед яких виокремлено й автономію закладу вищої освіти: «Університети повинні зміцнити автономію, щоб краще служити суспільству та, зокрема, щоб забезпечити сприятливі нормативні рамки, що дозволяють керівництву університетів ефективно проектувати внутрішні структури, обирати та навчати персонал, формувати академічні програми та використовувати фінансові ресурси відповідно до своєї особливої інституційної місії та профілю»⁹³.

Європейська Комісія і значна кількість європейських урядів визнали необхідність університетської автономії. У документі «Delivering on the modernisation agenda for universities: education, research and innovation» акцентовано, що «університети не зможуть стати інноваційними та реагувати на зміни, якщо вони не отримують реальної автономії та підзвітності»⁹⁴.

У документі «The European Research Area: New Perspectives, Green Paper»⁹⁵ (Європейський дослідницький простір: Нові перспективи, Зелена книга) відзначає як пріоритет створення нових рамок для університетів, що характеризуються підвищеним рівнем автономії та підзвітності та встановлює прямий взаємозв'язок між автономією і здатністю університетів відповідати очікуванням суспільства⁹⁶.

⁸⁶ World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century: Vision and Action (Paris, 5 to 9 October 1998). – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116345>.

⁸⁷ UNESCO (1997). Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel. URL: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

⁸⁸ World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century: Vision and Action (Paris, 5 to 9 October 1998). – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116345>. – С. 22

⁸⁹ World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century: Vision and Action (Paris, 5 to 9 October 1998). – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116345>. – С. 27

⁹⁰ European University Association. – URL: <https://eua.eu/>.

⁹¹ Estermann, T. & Nokkala, T. (2009). University Autonomy in Europe: Exploratory study. European University Association. URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf.

⁹² European University Association (2009). Prague Declaration – European Universities: Looking forward with confidence. URL: <https://eua.eu/downloads/publications/prague%20declaration%20%20european%20universities%20looking%20forward%20with%20confidence%202009.pdf>.

⁹³ European University Association (2009). Prague Declaration – European Universities: Looking forward with confidence. URL: <https://eua.eu/downloads/publications/prague%20declaration%20%20european%20universities%20looking%20forward%20with%20confidence%202009.pdf>. – С. 24

⁹⁴ European Commission (2006). Delivering on the modernisation agenda for universities: education, research and innovation, COM (2006) 208 final, 10 May 2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FIN:en:PDF>.

⁹⁵ European Commission (2007). The European Research Area: New Perspectives, Green Paper, 4 April 2007. URL: https://ec.europa.eu/research/era/pdf/era_gp_final_en.pdf.

⁹⁶ European Commission (2007). The European Research Area: New Perspectives, Green Paper, 4 April 2007. URL:

У документі «Paris Communiqué»⁹⁷ (Паризьке комюніке 2018 р.) зазначається: «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 Європейського простору вищої освіти»⁹⁸.

У звіті із запровадження Болонського процесу «The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report»⁹⁹ (Європейський простір вищої освіти в 2018 р.: Звіт про імплементацію Болонського процесу) зазначено, що «академічна свобода, інституційна автономія та повага до верховенства закону у відносинах між державними органами, закладами вищої освіти та студентами є необхідними для демократичних суспільств і розглядаються як фундаментальні цінності Європейського простору вищої освіти»¹⁰⁰.

Рекомендація UNESCO «Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel»¹⁰¹ (Рекомендація про статус викладачів закладів вищої освіти) містить наступне визначення інституційної автономії:

- «Інституційна автономія – це ступінь самоврядування, що є необхідним для ефективного прийняття рішень закладами вищої освіти щодо їх академічної роботи, стандартів, управління і пов'язаної з цим діяльності відповідно до системи державної підзвітності, особливо щодо державного фінансування і поваги до академічної свободи і прав людини. Однак характер інституційної автономії може відрізнятися в залежності від типу закладу вищої освіти»¹⁰².

- «Автономія є інституційною формою академічної свободи і необхідною передумовою гарантування належного виконання функцій, покладених на викладацьких кадрів і заклади вищої освіти» (стаття 14)¹⁰³.

Інституційна автономія, що охоплює автономію викладання і досліджень, а також фінансову, організаційну та кадрову автономію, є необхідною умовою для забезпечення академічної свободи.

У документі «Magna Charta Universitatum»¹⁰⁴ (Велика хартія університетів), до якої долучилися і заклади вищої освіти України, автономію визнано основоположним принципом для університетів:

- «Університет є самостійною установою 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»¹⁰⁵.

- «Викладання і дослідницька робота в університетах повинні бути нероздільні для того, щоб навчання в них відповідало потребам, що змінюються, запитам суспільства і досягненням у науковому знанні. Свобода в дослідницькій і викладацькій діяльності є основним принципом університетського життя. Керівні органи й університети, кожний у рамках своєї компетентності, повинні гарантувати дотримання цієї фундаментальної вимоги»¹⁰⁶.

https://ec.europa.eu/research/era/pdf/era_gp_final_en.pdf.

⁹⁷ Paris Communiqué Paris, May 25th 2018. URL: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2018_Paris/77/1/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf.

⁹⁸ Paris Communiqué Paris, May 25th 2018. URL: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2018_Paris/77/1/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf. – С. 1

⁹⁹ 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/content/european-higher-education-area-2018-bologna-process-implementation-report_en.

¹⁰⁰ 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/content/european-higher-education-area-2018-bologna-process-implementation-report_en. – С. 41

¹⁰¹ UNESCO (1997). Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel. URL: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

¹⁰² UNESCO (1997). Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel. URL: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. – С. 51-52

¹⁰³ UNESCO (1997). Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel. URL: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. – С. 52

¹⁰⁴ Magna Charta Universitatum. URL: <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/the-magna-charta-1/the-magna-charta>.

¹⁰⁵ Magna Charta Universitatum. URL: <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/the-magna-charta-1/the-magna-charta>. – С. 1

¹⁰⁶ Magna Charta Universitatum. URL: <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/the-magna-charta-1/the-magna-charta>.

Інституційна автономія за визначенням Association of American Universities¹⁰⁷ (Асоціації американських університетів) є «право університету визначати для себе на академічних засадах того, хто може навчати, чому навчати, як навчати та хто може бути допущений до навчання»¹⁰⁸. Ці фундаментальні права засновані на відокремленні університету щодо академічних питань та і врядування від зовнішніх груп, особливо федеральних чи штатних урядів, а також промисловості та інших зацікавлених груп зовні (Association of American Universities). Додатково констатується, що «університети займають спеціальну нішу в конституційній традиції» і щодо інституційної автономії «добра довіра стосовно університетів» має «передбачати відсутність доказів протилежного»¹⁰⁹. Ці судження підкреслюють міцний договір між суспільством і вищою освітою: коледжі та університети здійснюють освіту майбутніх громадян і лідерів, а суспільство надає закладам автономію для виконання цієї місії.

У документі The World Bank (Світового банку) «Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education»¹¹⁰ (Формування суспільства знань. Нові завдання вищої школи 2002 р.) зазначено¹¹¹:

крім забезпечення якості, іншим ключовим елементом успішних перетворень державних закладів вищої освіти є інституційна автономія. Автономні інституції більш гнучко реагують на стимули до підвищення якості, диверсифікації ресурсів і ефективного використання наявних ресурсів. Університетам має бути надана можливість здійснювати повноцінний контроль за основними чинниками, які впливають на якість і рівень витрат їх власних програм. Автономія включає здатність кожного закладу встановлювати власні правила прийому, визначати число студентів, оцінювати розмір плати за навчання та інших платежів, а також розробляти критерії надання фінансової допомоги студентам з малозабезпечених сімей. Університети також повинні мати право вільно визначати умови зайнятості, такі як прийом на роботу і заробітну плату співробітників, щоб реагувати на новий і мінливий попит на ринку праці. Інститути повинні мати автономну систему управління бюджетом, включаючи можливість перерозподіляти ресурси всередині своєї системи відповідно до самостійно визначених критеріїв. Автономна система управління бюджетом необхідна інституціям для зміцнення слабких академічних підрозділів, забезпечення перехресного субсидування програм, швидкого і гнучкого фінансування нових ініціатив у відповідь на мінливі потреби.

Зазначимо, що у країнах Європи спостерігається зміна освітнього ландшафту. У 2017 р. на Самміті (м. Гетеборг, Швеція) лідери країн Європи окреслили своє бачення щодо освіти та культури. У документі «Conclusions – 14 December 2017»¹¹² зазначено, що освіта та культура є ключовими для побудови інклюзивних і згуртованих суспільств, а також для підтримки конкурентоспроможності. Як вказано у цьому документі, Рада Європи закликала держави-члени Європейського Союзу та Європейську Комісію продовжити низку ініціатив, включаючи «... посилення стратегічного партнерства між ЄС та закладами вищої освіти й сприяння появі до 2024 р. близько двадцяти «Європейських університетів»¹¹³, що є мережею університетів у ЄС. Ця мережа дозволить студентам здобути освітній ступінь на основі об'єднання досліджень у декількох країнах ЄС та сприятиме міжнародній конкурентоспроможності європейських університетів.

Для досягнення цього Європейська Комісія розпочала формування моделей співпраці на основі наступних заходів:

- формування альянсу обраних партнерів з усіх типів закладів вищої освіти, що охоплює широкий географічний масштаб;

charta. – С. 1

¹⁰⁷ Association of American Universities. April, 2013. URL: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED555641.pdf>.

¹⁰⁸ Association of American Universities. April, 2013. URL: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED555641.pdf>.

¹⁰⁹ Association of American Universities. April, 2013. URL: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED555641.pdf>.

¹¹⁰ World Bank (2002). Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education The World Bank. Washington D.C. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/323021468329427646/Constructing-knowledge-societies-new-challenges-for-tertiary-education>.

¹¹¹ World Bank (2002). Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education The World Bank. Washington D.C. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/323021468329427646/Constructing-knowledge-societies-new-challenges-for-tertiary-education>. – С. 89

¹¹² Conclusions – 14 December 2017. EUCO 19/1/17 REV 1. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/32204/14-final-conclusions-rev1-en.pdf>.

¹¹³ Conclusions – 14 December 2017. EUCO 19/1/17 REV 1. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/32204/14-final-conclusions-rev1-en.pdf>.

- розроблення спільної довгострокової стратегії, що сфокусована на стійкості, досконалості та європейських цінностях;
- забезпечення пропозиції освітніх програм, орієнтованих на студентів через міжуніверситетський кампус, де різноманітні органи студентського самоврядування формують власні програми та здійснення студентської мобільності на всіх рівнях навчання;
- застосування підходу, який передбачає, що студенти, науковці та зовнішні партнери співпрацюватимуть у міждисциплінарних колективах для вирішення найактуальніших проблем, з якими стикаються країни Європи.

2.2. Питання автономії університетів у розрізі аналізу законодавчої бази деяких країн Європи

Розглянемо питання автономії університетів у розрізі аналізу законодавчої бази деяких країн Європи.

Велика Британія

У новому Higher Education and Research Act 2017)¹¹⁴ (Законі «Про вищу освіту і наукові дослідження», 2017 р.) міститься визначення поняття «інституціональна автономія закладів (провайдерів) вищої освіти» (institutional autonomy of English higher education providers), що включає¹¹⁵:

- «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)».

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

Розділ 39 Закону під назвою «Фінансова підтримка зареєстрованих провайдерів (закладів) вищої освіти», присвячений питанню фінансування та передбачає наступні положення¹¹⁶:

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

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

3) «Провайдер вищої освіти, що відповідає вимогам» означає зареєстрований провайдер вищої освіти, з описом встановлених Державним секретарем норм для цілей підрозділу 1».

Розділ 41 містить інформацію щодо умов фінансової підтримки¹¹⁷:

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

Умови передбачають:

а) 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;

¹¹⁴ Higher Education and Research Act (2017). URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/29/contents/enacted>.

¹¹⁵ Higher Education and Research Act (2017). URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/29/contents/enacted>. – С. 2-3

¹¹⁶ Higher Education and Research Act (2017). URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/29/contents/enacted>. – С. 39

¹¹⁷ Higher Education and Research Act (2017). URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/29/contents/enacted>. – С. 39

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

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

3) Однак умови не повинні стосуватися сум, які провайдер або особа отримали не від Office for Students у вигляді гранту, позики чи інший платежу.

4) Перед тим, як визначити умови надання гранту, позики чи іншого платіжу, Office for Students повинен консультиватися з особами, які він вважає за доцільне».

Франція

Освітню політику та управління у сфері вищої освіти і досліджень у Франції визначає документ «LOI relative à l'enseignement supérieur et à la recherche»¹¹⁸ (Закон «Про вищу освіту та наукові дослідження», 2013 р.) та «Code de l'éducation»¹¹⁹ (Освітній кодекс).

У «Code de l'éducation»¹²⁰ містяться принципи, що стосуються створення і автономії державних установ наукового, культурного і професійного характеру. Зокрема у Статті L. 711-1 визначено, що «публічними закладами наукового, культурного і професійного характеру є національні заклади вищої освіти та досліджень, що володіють правами юридичної особи і педагогічної, наукової, адміністративної і фінансової автономією. Ці заклади керуються демократичним способом за участю викладацького персоналу, студентів і зовнішніх по відношенню до установ осіб. Вони автономні. Виконуючи місії, довірені їм законом, вони визначають свою політику підготовки, досліджень і документації в рамках національної регламентації і при дотриманні взятих на себе контрактних зобов'язань»¹²¹.

У Статті L.719-4 вказано, що «публічні установи наукового, культурного і професійного характеру мають у своєму розпорядженні для виконання своїх місій обладнання, персонал і кредити, що надає держава, ресурси у вигляді майна за спадкування, дарів, фондів, оплати служб, фондів конкурсів, участі підприємців у фінансуванні першої технологічної і професійної підготовки і різного субсидування. Вони можуть отримувати субсидії на обладнання від регіонів, департаментів та їх об'єднань. Кредити на функціонування, які не включені в цивільний бюджет досліджень, надаються у формі глобальних дотацій»¹²².

У Статті L.719-5 зазначено, що «кожний заклад наукового, культурного і професійного характеру приймає голосуванням свій бюджет, який повинен бути збалансований і є об'єктом гласності»¹²³.

Університети у Франції мають значний ступінь автономії. 10 серпня 2007 р. був прийнятий Закон «Liberté et Responsabilités des Universités» (LRU) (Про свободу та зобов'язання університетів)¹²⁴ і до 1 січня 2012 р. університети Франції перейшли на автономне управління.

Відповідно до цього Закону¹²⁵:

- Кожен автономний університет створює свій орган стратегічного управління – це адміністративна рада, до якого входять 20-30 представників університету, 2-3 представники міської адміністрації і 4-5 представників великого бізнесу.

- Представники університету представляють різні сфери науково-педагогічної діяльності університету. Всі представники обираються колективом.

¹¹⁸ LOI № 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche NOR: ESRJ1304228L. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027735009>.

¹¹⁹ Code de l'éducation. Version consolidée au 22 novembre 2018. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191>.

¹²⁰ Code de l'éducation. Version consolidée au 22 novembre 2018. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191>.

¹²¹ Code de l'éducation. Version consolidée au 22 novembre 2018. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191>.

¹²² Code de l'éducation. Version consolidée au 22 novembre 2018. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191>.

¹²³ Code de l'éducation. Version consolidée au 22 novembre 2018. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191>.

¹²⁴ Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000824315>.

¹²⁵ Guide pratique l'autonomie des universités, une réforme de terrain. (2010). – URL: <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid24651/autonomie-des-universites.html#xtor=AL-4>.

- По кожній галузі знань в університеті формується список кандидатів і всі співробітники, а також і представники студентських організацій беруть участь у виборах.

Для поточного управління існують ще дві Ради університету¹²⁶:

- Рада з навчання та університетського життя (Conseil des études et de la vie universitaire – CEVU), що займається розвитком освітнього процесу і організацією життя студентів;

- Наукова рада (Conseil scientifique – CS), що відповідає за розвиток наукових напрямків університету, підбір кадрів на посади викладачів і дослідників, розподіл преміального фонду для дослідницьких груп, в тому числі аспірантів.

Усі три ради університету знаходяться в управлінні президента університету. Президент університету – це виборна посада. Він вибирається адміністративною радою.

У рамках нового Закону¹²⁷ університети отримали набагато більше свободи і більший бюджет, що дало їм додаткові можливості, наприклад: самостійно розробляти проекти розвитку університетів; проводити власну кадрову політику, щоб максимально забезпечити якість освіти і досліджень; організувати освітній процес відповідно до потреб своїх студентів і ситуацією із зайнятістю на ринку праці; розвивати нові напрями наукових досліджень, самостійно набирати дослідників високого рівня, підвищуючи їх особисту зацікавленість преміями; розвивати співробітництво з бізнесом; вибирати політику інтернаціоналізації тощо.

Успішність стратегії розвитку автономних університетів оцінюється за результатами їх роботи, а саме, за рівнем наукових досліджень і розробок та за якістю підготовки студентів (у тому числі, по здатності випускників знайти роботу та інтегруватися у суспільство).

Після прийняття Закону «Liberté et Responsabilités des Universités» (LRU) (Про свободу та зобов'язання університетів)¹²⁸ університети отримали право автономно управляти своїми бюджетами, а також отримали право на отримання приватного фінансування. Держава надає їм право управління заробітною платою, бюджетом та стратегією закладу.

Німеччина

У Федеративній республіці Німеччина відповідальність за систему освіти розподіляється між Федерацією і землями. Обсяг обов'язків Федерального уряду в галузі освіти визначається в Конституції, Основному законі (Grundgesetz)¹²⁹.

Основний закон¹³⁰ (Grundgesetz) містить кілька основних положень з питань освіти, культури та науки: таким чином, наприклад, він гарантує свободу мистецтва та науки, дослідження та викладання (стаття 5, параграф 3), право вільно вибирати для себе професію, місце роботи та місце отримання освіти (стаття 12, параграф 1), рівність перед законом (статті 3, параграф 1). Якщо Основний закон не наділяє Федерацію законодавчими повноваженнями, землі мають право приймати закони.

Правова основа вищої освіти в Німеччині забезпечується законодавством про вищу освіту земель (Hochschulgesetze), а також законодавством про коледжі мистецтва та музики і законодавством щодо університетів прикладних наук (вища спеціальна школа) (Fachhochschulen) земель, оскільки ці типи закладів не включені в загальні закони про вищу освіту. В рамках статті 72 Основного закону¹³¹ Федерація відповідає за вступ до закладів вищої освіти і здобуті ступені у закладах вищої освіти. У Законі про вищу освіту земель описуються загальні цілі закладів вищої освіти, а також загальні принципи, що лежать в основі системи вищої освіти, навчання, викладання і досліджень, прийому, членства та участі, а також співробітників закладів вищої освіти.

У 2007 р. на підставі статті 91b Основного закону¹³² (Grundgesetz) прийнято Пакт про вищу освіту 2020 (Hochschulpakt 2020)¹³³.

¹²⁶ Guide pratique l'autonomie des universités, une réforme de terrain. (2010). – URL: <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid24651/autonomie-des-universites.html#xtor=AL-4>.

¹²⁷ Guide pratique l'autonomie des universités, une réforme de terrain. (2010). – URL: <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid24651/autonomie-des-universites.html#xtor=AL-4>.

¹²⁸ Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000824315>.

¹²⁹ Basic Law for the Federal Republic of Germany. – URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/

¹³⁰ Basic Law for the Federal Republic of Germany. – URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/

¹³¹ Basic Law for the Federal Republic of Germany. – URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/.

¹³² Basic Law for the Federal Republic of Germany. – URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/.

¹³³ Hochschulpakt 2020. URL: <https://www.bmbf.de/de/hochschulpakt-2020-506.html>.

2.3. Вища освіта в структурі національної економіки

Як зазначено у аналітичному звіті «Education and Training Monitor 2018»¹³⁴ (Моніторинг освіти та підготовки 2018 р.) під час аналізу внеску вищої освіти в розвиток соціальних та суспільних навичок використовують два різних підходи. Перший зосереджується на соціальному вимірі вищої освіти (розширення доступу). Другий аналізує роль вищої освіти в популяризації громадської, культурної та соціальної компетентності.

Освіта взагалі й вища зокрема, в ринковій економіці є одним із видів економічної діяльності, результати якої ураховуються у ВВП країни, що є одним із найбільш використовуваним індикатором результатів економічної діяльності.

Здійснимо аналіз досягнень у сфері освіти, у т. ч. вищої в Україні та деяких країнах (табл. 1).

Таблиця 1
Досягнення у сфері освіти^{135, 136}

Країни	Валовий коефіцієнт охоплення населення вищою освітою (% населення в офіційному віці вищої освіти) 2012-2017	Державні видатки на освіту, % ВВП 2012-2017	Державні видатки на вищу освіту, % ВВП 2012-2015	Валовий внутрішній продукт на душу населення (долл. США 2011 р. за ПКС) 2017 р., долл. США
Україна	83	5,9	1,4	7894
Велика Британія	57	5,6	1,4	39753
Франція	65	5,5	1,2	38606
Німеччина	66	4,9	1,3	45229
Іспанія	91	4,3	1,0	34272
Італія	63	4,1	0,8	35220
ОЕСР	68	5,0	1,0	39590
США	87**	5,0	1,4	54225
** Примітки: дані за 2010-2015 рр.				

Дані табл. 1 засвідчують, що показник охоплення населення України вищою освітою впродовж 2012-2017 рр. становив 83 % проти 57 % у Великій Британії, 5,6 % у Німеччині, 65 % у Франції, 91 % в Іспанії, 63 % в Італії. Проте за показником частки державних видатків у ВВП на освіту Україна випереджає розвинені країни: у 2012-2017 рр. в Україні 5,9%, проти 5,6% у Великій Британії, 4,9 % у Німеччині, 5,5 % у Франції, 4,3 % в Іспанії, 4,1% в Італії, 5,0% у США. Натомість частка державних видатків на вищу освіту в Україні, виражена у відсотках до ВВП відповідає аналогічним показникам розвинених країн або навіть перевищує їх: у 2012-2017 рр. в Україні 1,4%. проти 1,4% у Великій Британії, 1,3 % у Німеччині, 1,2 % у Франції, 1,0 % в Іспанії, 0,8% в Італії, 1,4% у США. Однак за показником ВВП на душу населення у 2017 р. значення по Україні є найнижчим серед аналізованих країн – 7894 долл. США проти 39753 долл. США у Великій Британії, 45229 долл. США у Німеччині, 38606 долл. США у Франції, 34272 долл. США в Іспанії, 35220 долл. США в Італії, 54225 долл. США у США.

Дані щодо внеску обсягу виробництва послуг у сфері вищої освіти у ВВП у 2014-2015 рр. представлені у табл. 2.

Таблиця 2

¹³⁴ European Commission (2018). Education and Training Monitor EU analysis, volume 1 2018. – URL: <http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/volume-1-2018-education-and-training-monitor-country-analysis.pdf>.

¹³⁵ UNDP (2018) Human Development Indices and Indicators – URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf.

¹³⁶ Eurostat (2018) Public expenditure on education by education level and programme orientation - as % of GDP. – URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Внесок обсягу виробництва послуг у сфері вищої освіти у ВВП у 2014-2015 рр., %^{137, 138}

Країни	Внесок обсягу виробництва послуг у сфері вищої освіти у цілому до ВВП у 2015 р.
Україна	2,5*
Велика Британія	1,9
Франція	1,5
Німеччина	1,2
Іспанія	1,3
Італія	0,9
ОЕСР середнє	1,5
ЄС середнє	1,3
Сполучені Штати Америки	2,6

*Розраховано за даними Національні рахунки освіти України у 2016 році: Статистичний збірник/ Державна служба статистики України. – С. 6-7.

Дані табл. 2 засвідчують, що показник внеску обсягу виробництва послуг у сфері вищої освіти у ВВП у 2014-2015 рр. в Україні перевищує значення аналізованих країн і становив 2,5 % проти 1,9 % у Великій Британії, 1,2 % у Німеччині, 1,5 % у Франції, 1,3 % в Іспанії, 0,9% в Італії, 2,6 % в США.

Проаналізуємо послуги освіти за джерелами її оплати та рівнями освіти в Україні та деяких країнах світу у 2014 р. (табл. 3).

¹³⁷ OECD (2018) Education at a Glance 2018: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. – P. 266.

¹³⁸ Національні рахунки освіти України у 2016 році: Статистичний збірник/ Державна служба статистики України. – С. 6-7.

Таблиця 3
 Послуги освіти усього та за джерелами її оплати та рівнями освіти МСКО (2011)
 в Україні та деяких країнах світу у 2014 р. [139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146]

Країни	Одиниці вимірювання	Освіта в цілому як вид економічної діяльності			Початкова освіта (МСКО 1) Primary			Перший етап середньої освіти (МСКО 2) Lower secondary			Повна середня освіта (МСКО 3) та післясередня, не вища освіта (МСКО 4) Upper secondary and post-secondary non-tertiary			Вища освіта Total tertiary education (ISCED2011 levels 5 to 8)			Довідково: ВВП
		У т.ч. державні	У т.ч. приватні	У т.ч. державні	У т.ч. приватні	У т.ч. державні	У т.ч. приватні	У т.ч. державні	У т.ч. приватні	У т.ч. державні	У т.ч. приватні	У т.ч. державні	У т.ч. приватні				
														У т.ч. державні	У т.ч. приватні	У т.ч. державні	
Україна	млн. дол. США	9209	7834	1375	2816	2696	147	1668	1575	93	1187	1094	93	3537	2469	1068	133466
	% ВВП	6,90	5,87	1,03	2,11	2,02	0,11	1,25	1,18	0,07	0,89	0,82	0,07	2,65	1,85	0,8	
Велика Британія	млн. дол. США	174647	125462	49185	43399	48659	4997	23935	25250	3945	44451	37086	7365	47607	14466	32878	2630223
	% ВВП	6,64	4,77	1,87	2,04	1,85	0,19	0,91	0,96	0,15	1,69	1,41	0,28	1,81	0,55	1,25	
Франція	млн. дол. США	140414	126320	14095	30051	1596	35104	32710	2393	34306	31115	3191	30051	39359	32178	7180	2659363
	% ВВП	5,28	4,75	0,53	1,19	1,13	0,06	1,32	1,23	0,09	1,29	1,17	0,12	1,48	1,21	0,27	
Німеччина	млн. дол. США	163606	142250	21357	24789	24026	763	48052	46145	1907	44239	31653	12585	46908	40425	6483	3813669
	% ВВП	4,29	3,73	0,56	0,65	0,63	0,02	1,26	1,21	0,05	1,16	0,83	0,33	1,23	1,06	0,17	
Іспанія	млн. дол. США	66905	55467	11438	20682	17392	3290	12848	11595	1253	13632	12378	1253	19742	14102	5641	1566855
	% ВВП	4,27	3,54	0,73	1,32	1,11	0,21	0,82	0,74	0,08	0,87	0,79	0,08	1,26	0,9	0,36	
Італія	млн. дол. США	87051	77841	9209	23243	21708	1316	15788	15130	877	26970	24997	1973	21269	16007	5263	2192714
	% ВВП	3,97	3,55	0,42	1,06	0,99	0,06	0,72	0,69	0,04	1,23	1,14	0,09	0,97	0,73	0,24	
ОЕСР середнє	% ВВП	5,21	4,43	0,78	1,52	1,43	0,09	0,98	0,91	0,07	1,21	1,07	0,14	1,54	1,15	0,39	
	% ВВП	4,89	4,41	0,48	1,36	1,30	0,06	0,97	0,92	0,05	1,19	1,09	0,10	1,35	1,18	0,17	

139 OECD (2017) Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. – P. 180, 183, 188-189.
 140 Online Education Database, Data extracted on 18 May 2018 from URL: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RGRADSTY#>.

141 UNESCO Institute for Statistics. – URL: http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=EDULIT_DS.

142 World Development Indicators. – URL: <http://wdi.worldbank.org/table/2.7>.

143 EUROSTAT. – URL: http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/educ_figd.

144 Національні рахунки освіти України у 2016 році: Статистичний збірник / Державна служба статистики України. – С. 6-7.

145 Національні рахунки освіти України у 2016 році: Статистичний збірник / Державна служба статистики України. – Аналітичні таблиці допоміжних (сателітних) рахунків освіти, Україна 2016 рік. – С. 90-91.

146 Вища освіта в Україні у 2017 році: Статистичний збірник / Державна служба статистики України. – Київ-2018. – С. 11.

середнє	млн. дол. США	1085740	726731	359009	355523	266642	20913	193446	146392	12199	172533	153363	19170	467060	162077	304983	17427609
	% ВВП	6,23	4,17	2,06	1,65	1,53	0,12	1,11	0,84	0,07	0,99	0,88	0,11	2,68	0,93	1,75	

Порівняння за показником *обсягу коштів у відносному вимірі (частка витрат на освіту у ВВП)* спрямовано на оплату послуг освіти в цілому в Україні з аналогічними показниками розвинених країн, свідчать, що вона відповідає їх рівню, або навіть перевищує його (табл.3). Так, у 2014 р. зазначена питома вага в Україні склала 6,90 % проти ^{147, 148}: 6,64 % у Великій Британії; 5,28 % у Франції; 4,29 % у Німеччині; 4,27 % в Іспанії; 3,97 % в Італії; 5,21 % в середньому по країнам ОЕСР; 4,89 % в середньому по країнам ЄС (22); 6,23 % у США;

Порівняння частки державних видатків на освіту в Україні, вираженої у відсотках до ВВП, з аналогічними показниками розвинених країн також засвідчують, що вона відповідає їх рівню, або навіть перевищує його. Так, у 2014 р зазначена питома вага в Україні склала 5,87 % проти ^{149, 150}: 4,77 % у Великій Британії; 4,75 % у Франції; 3,73 % у Німеччині; 3,54 % в Іспанії; 3,55 % в Італії; 4,43 % в середньому по країнам ОЕСР; 4,41 % в середньому по країнам ЄС (22); 4,17 % у США.

В Україні обсяги державних видатків на освіту, в тому числі і вищу, у відносному вимірі досягли оптимального рівня, і збільшення їх кількісних абсолютних показників можливе лише одночасно із зростанням ВВП країни.

З табл. 4, видно, що у структурі сфери освіти в Україні у 2014 р. найбільший обсяг коштів у відносному вимірі (частка витрат на освіту у ВВП) спрямовано на оплату послуг вищої освіти, що склав 2,65% ВВП порівняно з іншими рівнями освіти:

початкова освіта – 2,11;

перший етап середньої освіти – 1,25;

повна середня освіта та післясередня, невища освіта – 0,89.

Даний показник також перевищує середнє значення по країнам ОЕСР (1,54% ВВП) та ЄС 22 (1,35% ВВП) на 1,11 та 1,30 п.п. відповідно, майже наближуючись до значення показника США, що склав 2,68% ВВП. Причому абсолютні обсяги ВВП України є значно нижчими, ніж відповідні показники європейських країн зі співмірною кількістю населення.

Це дає підстави для подальшого дослідження щодо з'ясування пріоритетів державного фінансування.

Натомість, у розрізі аналізованих країн найбільший обсяг коштів у відносному вимірі, що спрямовано на оплату

послуг початкової освіти склав: 2,04% у Великій Британії; 1,32% в Іспанії; 2,11% Україні;

на перший етап середньої освіти: у Німеччині – 1,26%; в Україні – 1,25%;

на повну середню та післясередню, не вищу освіту спрямовано в Україні – 0,89%.

Інформацію щодо показника обсягів виробництва послуг у сфері освіти деяких країн у 2015 р. за рахунок державних фінансових ресурсів подано у табл. 4.

Таблиця 4

Обсяги виробництва послуг у сфері освіти деяких країн у 2015 р. за рахунок державних фінансових ресурсів (державні видатки на освіту за рівнями як % ВВП) [^{151, 152}]

	Усього фінансування виробництва послуг у сфері освіти***	Дошкільна освіта Pre-primary	Початкова освіта Primary	Середня освіта Secondary	Вища освіта Tertiary 5-8
Україна	5,34	0,84**	0,98**	1,40**	1,53**
Велика Британія	5,63	0,19	1,81	2,31	1,38
Франція	5,46	0,69	1,13	2,37	1,25
Німеччина	4,81	0,46	0,62	2,01	1,25
Іспанія	4,28	0,47	1,14	1,57	0,96
Італія	4,08	0,48	1,02	1,74	0,76
ЄС	5,04	0,5	1,2	0,99	1,24
США		0,32	1,55	1,72	1,37

Примітки: ** дані за 2016 р.; *** дані за вирахуванням рівня освітнього розвитку в ранньому дитинстві.

¹⁴⁷ OECD (2017) Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. – P. 180, 183, 188-189.

¹⁴⁸ Вища освіта в Україні у 2017 році: Статистичний збірник / Державна служба статистики України. - КІІВ-2018.

¹⁴⁹ OECD (2017) Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. – P. 180, 183, 188-189.

¹⁵⁰ Вища освіта в Україні у 2017 році: Статистичний збірник / Державна служба статистики України. - КІІВ-2018.

¹⁵¹ Eurostat Public expenditure on education by education level and programme orientation - as % of GDP [educ_uoe_fine06]

¹⁵² UNESCO Expenditure on education as % of GDP (from government sources) – URL: <http://data.uis.unesco.org/?queryid=181#>

З табл. 4 видно, що показник обсягу виробництва послуг у сфері вищої освіти за рахунок державних фінансових ресурсів в Україні перевищує аналогічний показник розвинених країн і становив 1,53 % ВВП проти:

- 1,38 % у Великій Британії;
- 1,25 % у Франції та Німеччині;
- 0,96 % у Іспанії;
- 0,76 % в Італії;
- 1,37 % у США.

За рівнями освіти найбільше значення показнику обсягу виробництва послуг у сфері вищої освіти за рахунок державних фінансових ресурсів в аналізованих країнах зосереджено у середній освіті, а не вищій як в Україні.

Проаналізуємо послуги вищої освіти за джерелами її оплати та рівнями освіти МСКО (2011) в Україні та деяких країнах світу у 2014 р. (табл. 5).

Таблиця 5
Послуги вищої освіти за джерелами її оплати та рівнями освіти МСКО (2011)
у деяких країнах світу у 2014 р. *

Країни	Одиниці вимірювання	Усі джерела			У т.ч.		Довідково: ВВП
		Усього Total tertiary education (ISCED2011 levels 5 to 8)	У т.ч.		Державні	Приватні	
			Короткий цикл вищої освіти (МСКО 2011 рівень 5) Short-cycle tertiary education (ISCED 2011 level 5) **	Бакалаврат, магістратура, докторантура або їх еквіваленти (МСКО 2011 рівні 6-8) Bachelor's, master's and doctoral degrees (ISCED 2011 levels 6 to 8)			
Україна	млн. дол. США	3537	3390	2816	2469	1068	133466
	% ВВП	2,65	0,55	2,11	1,85	0,8	
Велика Британія	млн. дол. США	47607	789	46818	14466	32878	2630223
	% ВВП	1,81	0,03	1,78	0,55	1,25	
Франція	млн. дол. США	39359	8510	31115	32178	7180	2659363
	% ВВП	1,48	0,32	1,17	1,21	0,27	
Німеч- чина	млн. дол. США	46908		46908	40425	6483	3813669
	% ВВП	1,23		1,23	1,06	0,17	
Іспанія	млн. дол. США	19742	2820	16922	14102	5641	1566855
	% ВВП	1,26	0,18	1,08	0,9	0,36	
Італія	млн. дол. США	21269	22	21269	16007	5263	2192714
	% ВВП	0,97	0,001	0,97	0,73	0,24	
ОЕСР середнє	% ВВП	1,54	0,16	1,37	1,15	0,39	
ЄС 22 середнє	% ВВП	1,35	0,08	1,27	1,18	0,17	
США	млн. дол. США	467060			162077	304983	17427609
	% ВВП	2,68			0,93	1,75	

***В Україні початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти, відповідає шостому рівню Національної рамки кваліфікацій (НРК), що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1341; перший (бакалаврський) рівень вищої освіти відповідає сьомому рівню НРК; другий (магістерський) рівень вищої освіти відповідає восьмому рівню НРК.
Для України значення розраховано відповідно до Методологічних положень зі статистики освіти щодо співставлення*

рівнів освіти за (МСКО) з закладами освіти України, які забезпечують отримання відповідного рівня освіти (Короткий цикл вищої освіти в Україні відповідає рівню 5 МСКО; бакалаврат або його еквівалент, магістратура або її еквівалент, докторантура або її еквівалент відповідають рівням 6, 7, 8 МСКО відповідно).

* Джерело: складено і розраховано автором на основі даних:

OECD (2017) Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. – P. 180, 183, 188-189.

Online Education Database, Data extracted on 18 May 2018 from URL: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=RGRADSTY#>

UNESCO Institute for Statistics. – URL: http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=EDULIT_DS.

World Development Indicators. – URL: <http://wdi.worldbank.org/table/2.7>

EUROSTAT. – URL: http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/educ_figdp.

Національні рахунки освіти України у 2016 році: Статистичний збірник/ Державна служба статистики України. – С. 6-7.

Національні рахунки освіти України у 2016 році: Статистичний збірник/ Державна служба статистики України. – Аналітичні таблиці допоміжних (сателітних) рахунків освіти, Україна 2016 рік. – С. 90-91.

Вища освіта в Україні у 2017 році: Статистичний збірник / Державна служба статистики України. - КІІВ-2018. – С. 11.

З табл. 5 та рис. 1 видно, що на оплату послуг вищої освіти у відносному вимірі (частка витрат на вищу освіту у ВВП) в Україні у 2014 р. спрямовано 2,65 % ВВП проти: 1,81 % у Великій Британії; 1,48% у Франції; 1,26% у Іспанії; 1,23% і 0,97 % у Німеччині та Італії відповідно, де загальний обсяг фінансування вищої освіти практично повністю розподілено на 6-8 рівні освіти за МСКО 2011.

У розрізі освітніх рівнів в Україні 0,55 % ВВП спрямовано на оплату послуг короткого циклу вищої освіти (рівень 5 МСКО 2011), що перевищує середнє значення даного показника по країнам ОЕСР (0,16 % ВВП) та ЄС 22 (0,08% ВВП), у Франції 0,32 % ВВП, і Іспанії – 0,18%, Великій Британії - 0,03%.

Щодо рівнів 6-8 МСКО 2011, то у Великій Британії – майже 2%, Німеччині, Франції та Іспанії – 1,23 та 1,17, 1,08% ВВП відповідно, в Україні 2,1% ВВП, що перевищує середнє значення даного показника по країнам ОЕСР (1,37% ВВП) та ЄС 22 (1,27% ВВП).

Порівняно з деякими країнами ЄС і США рівень оплати державних послуг вищої освіти в Україні (у відсотках) є досить високим – 1,85 % ВВП, у Франції – 1,21 % ВВП, у Німеччині – 1,06 % ВВП, у США – 0,93% ВВП. Рівень оплати послуг вищої освіти за рахунок приватних джерел в Україні складає 0,8 % ВВП порівняно із Великою Британією – 1,25 % ВВП та США – 1,75 % ВВП.

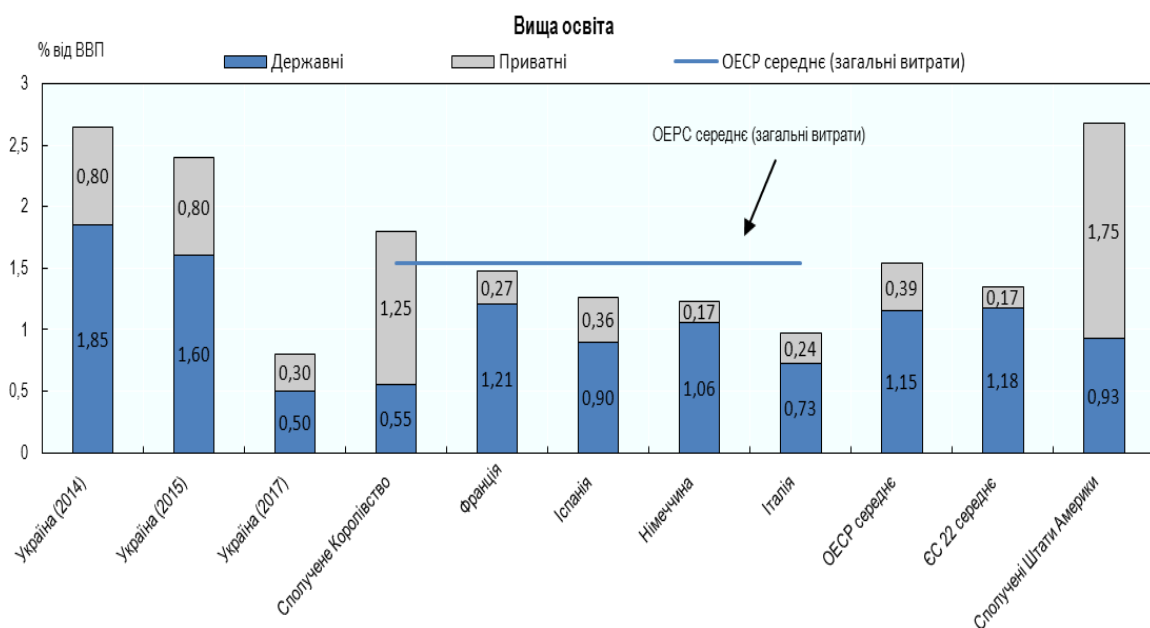


Рис. 1. Послуги вищої освіти за джерелами її оплати в деяких країнах світу у 2014 р. *

* Джерело: складено і розраховано автором на основі даних:

OECD (2017) Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. – P. 180, 183, 188-189.

UNESCO Institute for Statistics. – URL: http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=EDULIT_DS.

World Development Indicators. – URL: <http://wdi.worldbank.org/table/2.7>.

EUROSTAT. – URL: http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/educ_figdp.

Національні рахунки освіти України у 2016 році: Статистичний збірник/ Державна служба статистики України. – С. 6-7.

Вища освіта в Україні у 2017 році: Статистичний збірник / Державна служба статистики України. - КІІВ-2018. – С. 11.

Порівняння структури оплати послуг на освіту за джерелами та освітніми рівнями в Україні зі структурою деяких країн ЄС та США дає підстави для висновку щодо необхідності її зміни на користь вищої (загальної середньої освіти та професійної) освіти.

Головними суб'єктами, що формують попит на послуги у сфері вищої освіти є здобувачі вищої освіти, а забезпечують пропозицію – виробники (надавачі) послуг у сфері вищої освіти.

Данні кількості споживачів послуг у сфері вищої освіти у 2010-2015 роках в Україні представлено на рис. 2.

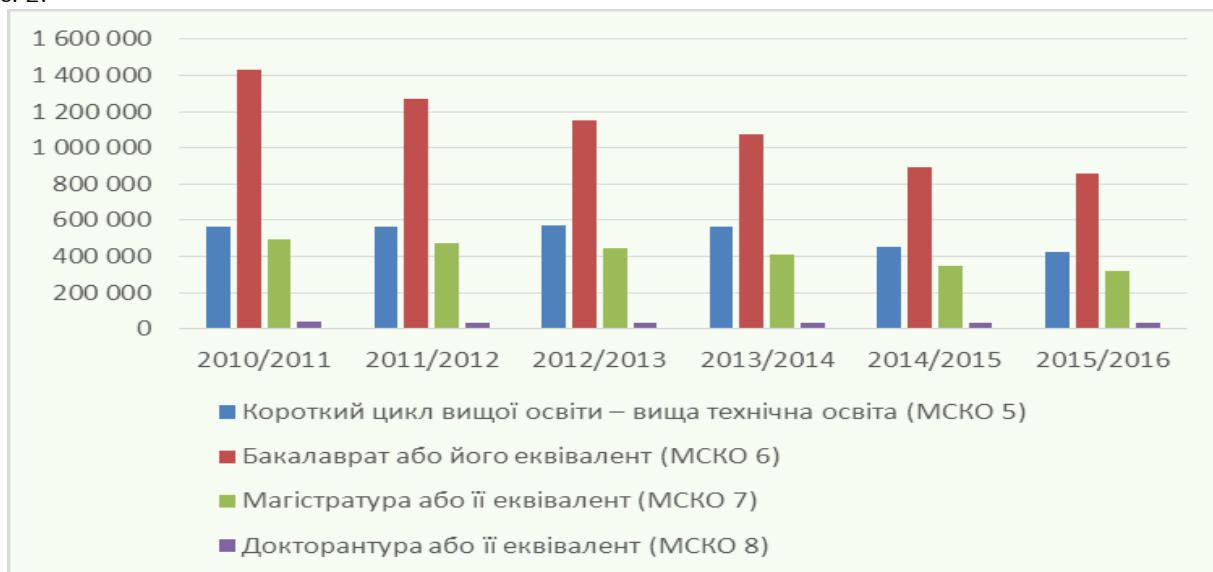


Рис. 2. Кількість споживачів послуг вищої освіти в Україні у 2010-2015 р.р., (осіб) *

*Джерело: UNESCO Institute for Statistics. – URL: http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=EDULIT_DS#

Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2016/17 навчального року: Статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. - КИЇВ-2017. – С. 6.

Дані кількості споживачів послуг у сфері вищої освіти у 2010-2015 роках характеризують процеси зменшення як їх абсолютної кількості за усіма рівнями вищої освіти, так і відповідно до попиту на зазначені послуги. Так, загальна кількість споживачів послуг (здобувачів) зменшилась на 891,9 тис. осіб, або на 35,3 %, при цьому слід зазначити, що зменшення відбулося за усіма рівнями МСКО: МСКО 5 – на 24,5 %; МСКО 6 – на 40,3 %; МСКО 7 – на 34,5 %; МСКО 8 – на 16,3 %. Головною причиною зазначеного зменшення споживачів послуг у сфері вищої освіти (здобувачів послуг у сфері вищої освіти), на наш погляд, є демографічні процеси, які відбуваються в українському суспільстві.

Частка споживачів послуг у сфері вищої освіти (здобувачів послуг у сфері вищої освіти) у деяких країнах світу у 2014 р. подано на рис. 3.

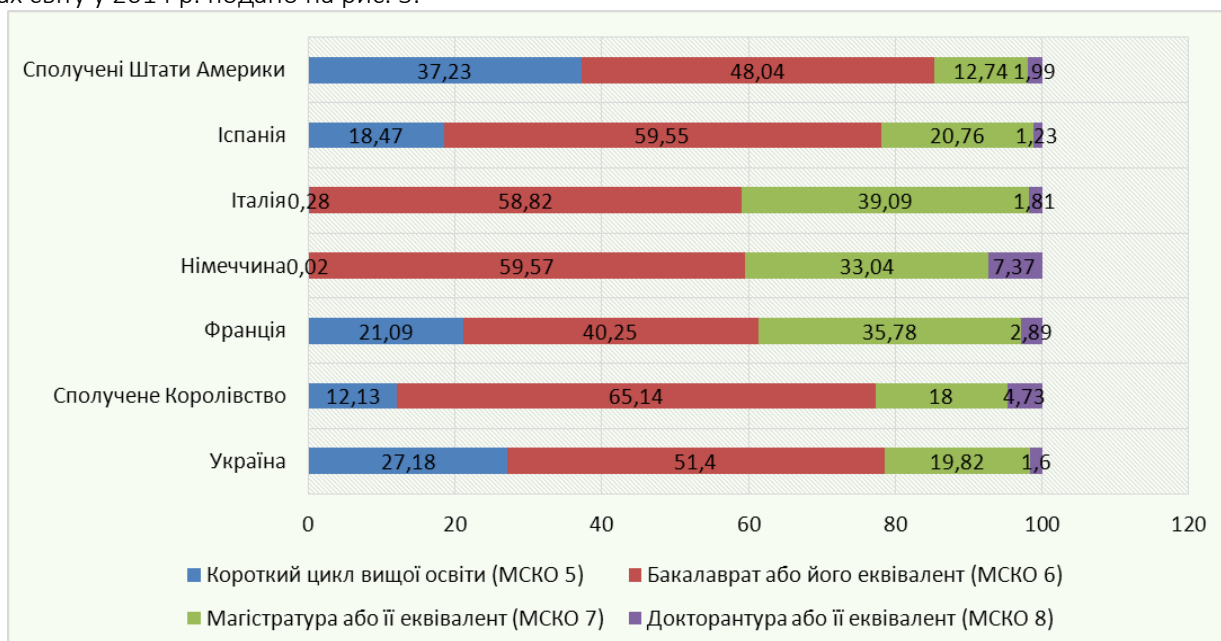


Рис. 3. Частка споживачів послуг (здобувачів) вищої освіти у деяких країнах світу у 2014 р., (осіб)*

*Джерело: UNESCO Institute for Statistics. – URL: http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=EDULIT_DS#
Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2016/17 навчального року: Статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. - Київ-2017. – С. 6.

2.4. Висновки

У 2014 р. в Україні як і у всіх розглянутих країнах у структурі рівнів вищої освіти найбільшою є частка споживачів послуг (здобувачів) вищої освіти, які навчалися за програмами 6 рівня МСКО (Бакалаврат або його еквівалент), найменшою є частка осіб, що навчалися за програмами 8 рівня МСКО (Докторантура або її еквівалент).

В Україні у 2014 р. частка споживачів послуг (здобувачів) вищої освіти, які навчалися за програмами 5 рівня МСКО складала 27,18%, що перевищує значення країн ЄС, так у Франції – 21,09%, Іспанії – 18,47%, у Великій Британії – 12,13%, в Італії та Німеччині 0,02 і 0,28 % відповідно. Лише у США – 37,23%.

Частка споживачів послуг (здобувачів) вищої освіти, які навчалися в Україні за програмами 6 рівня МСКО перебуває на рівні європейських країн і складала 51,40%, у Італії – 39,09%, у Великій Британії – 18,00%, у Німеччині – 59,57%, в Іспанії – 59,55%, в Італії – 58,82%, у Франції – 40,25%, у США – 48,04%.

Частка споживачів послуг (здобувачів) вищої освіти, які навчалися в Україні за програмами 7 рівня МСКО не є надмірною і складала 19,82%, у країнах ЄС вона знаходилась у діапазоні 18-39%, у США є меншою – 12,74%.

Частка споживачів послуг (здобувачів) вищої освіти, які навчалися в Україні за програмами 8 рівня МСКО для України складала 1,60%. Найбільшим цей показник є для Німеччини – 7,37%, у Великій Британії – 4,73%, у Франції, Італії, Іспанії та США – до 3%.

Спостерігаємо на тлі високого рівня освіченості населення та доступу до освіти недостатній рівень ВВП на душу населення. Це засвідчує існування в Україні суттєвого дисбалансу, тобто високий освітній рівень населення України не забезпечує їй адекватних економічних вигід та підтверджує невідповідність діючої моделі економічної діяльності вищої освіти концептуальним засадам ринкової економіки та потребує зміни пріоритетів для підвищення ефективності державних витрат на вищу освіту без суттєвого збільшення їх частки в консолідованому бюджеті держави.

Щодо автономії закладів вищої освіти, це питання акцентоване у стратегічних позиціях і деклараціях на європейському і загальносвітовому рівні та підтверджено відповідними документами. Зазначимо, що автономізація не має сприйматися як повна незалежність закладів вищої освіти від держави, оскільки, надання фінансової та адміністративної автономії супроводжується посиленням контролю якості вищої освіти¹⁵³.

¹⁵³ Власова І.В. Автономія закладів вищої освіти: аналіз ключових європейських і міжнародних документів / І.В. Власова // Університети і лідерство. – 2018. – № 1 (5). – С. 62–71.

III. Правові регулятори економічної діяльності закладів вищої освіти як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки: Україна у контексті Європейського простору вищої освіти.

В. Ворона

Вступ

Модернізація сфери вищої освіти України здійснюється в умовах сучасної ринкової економіки, яка орієнтована на задоволення потреб споживачів (здобувачів) послуг у сфері вищої освіти. Постійно зростаюча залежність закладів вищої освіти (далі – ЗВО) від економічних факторів вимагає формування правових регуляторів їх економічної діяльності як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки, адекватних ринковим умовам.

Сучасні економічна теорія і практика визнають результати економічної діяльності ЗВО невід'ємною складовою ринкової економіки і включають їх до валового внутрішнього продукту (ВВП) країни. Конкретні результати усіх видів економічної діяльності ЗВО, основним серед яких виступають послуги у сфері вищої освіти, включаються до ВВП країни. Про це переконливо свідчать положення:

- Системи національних рахунків 2008 року – (СНР 2008) (System of National Accounts 2008)¹⁵⁴;
- Європейської системи національних та регіональних рахунків 2010 року (European system of accounts, ESA 2010)¹⁵⁵;
- Методологічних положень розрахунку валового регіонального продукту¹⁵⁶;
- Методології національних рахунків освіти (Methodology of national education accounts, UNESCO, 2016)¹⁵⁷.

Метою індивідуального дослідження «Правові регулятори економічної діяльності закладів вищої освіти як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки: Україна у контексті Європейського простору вищої освіти» (перший етап) є визначення теоретико-методологічних засад механізмів розширення фінансової автономії ЗВО та аналіз діючих нормативно-правових актів, які регулюють економічні відносини університетів щодо меж фінансової (економічної) автономії.

Об'єктом дослідження є правове регулювання видів економічної діяльності ЗВО як суб'єктів сучасної ринкової економіки.

Предметом дослідження є механізми фінансової (економічної) автономії ЗВО як суб'єктів сучасної ринкової економіки.

Головною проблемою правового регулювання економічних відносин вітчизняних ЗВО, на наше переконання, є невідповідність діючих правових регуляторів економічної діяльності ЗВО України принципам сучасної ринкової економіки, серед яких важливе місце займає розширення економічної (у тому числі фінансової) автономії суб'єктів (автономних інституцій). Зазначена невідповідність не дозволяє ЗВО України підвищити рівень якості освітньої діяльності у сфері вищої освіти, ефективності використання трудових, матеріально-технічних, фінансових ресурсів, які залучаються до процесу виробництва і надання послуг у сфері вищої освіти – основного результату основного виду економічної діяльності ЗВО України, результатів другорядних та допоміжних видів економічної діяльності.

Гіпотезою наукового дослідження виступає припущення, що правове визначення оптимальних меж економічної (у тому числі фінансової) автономії ЗВО та механізмів її регулювання на засадах сучасної ринкової економіки обумовить підвищення рівнів якості освітньої діяльності у сфері вищої освіти, ефективності використання трудових, матеріально-технічних, фінансових ресурсів, які залучаються до процесу виробництва і надання послуг у сфері вищої освіти.

Аналіз правових регуляторів економічної діяльності ЗВО як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки здійснено на основі положень Конституції України¹⁵⁸, Бюджетного Кодексу

¹⁵⁴ System of National Accounts 2008, New York, 2009. – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008.pdf>

¹⁵⁵ European system of accounts - ESA 2010.- URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-02-13-269>

¹⁵⁶ [Методологічні положення розрахунку валового регіонального продукту](#), затверджені Наказом Держслужби статистики України 21.12.2018 р., № 284.- – URL: http://www.ukrstat.gov.ua/metod_polog/metod_doc/2018/284/mp_roz_VRP.pdf

¹⁵⁷ Methodology of national education accounts 2016/Методологія національних рахунків освіти 2016. – URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002457/245781e.pdf>

України¹⁵⁹, законів України про державні бюджети України, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України¹⁶⁰, Міністерства фінансів України¹⁶¹, Міністерства освіти України¹⁶², інших центральних органів виконавчої влади, у підпорядкуванні яких знаходяться ЗВО.

Враховуючи задекларований Україною процес входження до Європейського простору вищої освіти (далі – ЄПВО) здійснено аналіз правових регуляторів діяльності університетів як суб'єктів ринкової економіки міжнародних та вітчизняних джерел із проблем правового регулювання економічної діяльності університетів. При цьому, основну увагу приділено тим дослідженням, які були здійснені після 2009 року, тобто, з урахуванням причин і наслідків світової фінансової кризи 2008-2009 років.

3.1. Аналіз правових регуляторів, наукових та аналітичних джерел щодо економічної діяльності університетів як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки в Європейському просторі вищої освіти

У Договорі про Конституцію Європи¹⁶³ ст. І-3 зазначено Цілі Союзу: «...Союз пропонує своїм громадянам територію свободи, безпеки та справедливості без внутрішніх кордонів та внутрішній ринок, де конкуренція є вільною та неспотвореною; 3. Союз працює над сталим розвитком Європи на основі ... висококонкурентної соціальної ринкової економіки...»¹⁶⁴. Наведені положення, на наш погляд, дають достатньо підстав вважати, що європейські університети є невід'ємною частиною висококонкурентної соціальної ринкової економіки і механізми регулювання їх фінансової автономії формуються на засадах саме такої економіки.

У Великій Хартії Університетів / Magna Charta Universitatum¹⁶⁵, ухваленій 18 вересня 1988 р. ректорами провідних європейських університетів, серед основоположних принципів функціонування та розвитку університетів зазначено: «Університет є самостійною установою усередині суспільств...»¹⁶⁶. Визначення «фінансова автономія» документ не містить.

У «Всесвітній декларації про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи», прийнятій 5-9 жовтня 1998 р., у Парижі, у ст. 13 зазначено: «університетам має бути надана *автономія в їхніх внутрішніх справах, однак така автономія має супроводжуватися чіткою і транспарентною підзвітністю урядам, парламентам, студентам і суспільству в цілому* ... Кінцевою метою управління повинно бути зміцнення *інституційної місії університету* шляхом забезпечення високого рівня викладання, підготовки кадрів і наукових досліджень, а також служіння суспільству.»¹⁶⁷. У констатуючій III частині Декларації, UNESCO як організація-куратор, взяла на себе «...ініціативу по розробці міжнародного правового акту, присвяченого академічній свободі, незалежності і соціальній відповідальності, у зв'язку з Рекомендацією про статус викладацьких кадрів закладів вищої освіти 1997 р.»^{168, 169}. Відповідно до цього документа університети, їх співробітники і студенти мають право повною мірою керуватися академічною свободою і автономією, під якими розуміють комплекс прав і обов'язків, що є повністю відповідальними і підзвітними перед суспільством. Іншими словами,

¹⁵⁸ Конституція України (БВР), 1996. - URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1476768066815740>

¹⁵⁹ Бюджетний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010.- URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

¹⁶⁰ Кабінет Міністрів України: Головна .- URL: <https://www.kmu.gov.ua/>

¹⁶¹ Міністерство фінансів України URL: <https://www.minfin.gov.ua/>

¹⁶² Міністерство освіти України .- URL: <https://mon.gov.ua/ua>

¹⁶³ Договір про конституцію Європи, Official Journal of the European Union Document C:2004:310:TOC.- URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2004:310:TOC>

¹⁶⁴ Договір про конституцію Європи, Official Journal of the European Union Document C:2004:310:TOC.- URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2004.310.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2004:310:TOC

¹⁶⁵ Magna Charta Universitatum. - URL: <http://www.magna-charta.org>

¹⁶⁶ Велика Хартія Університетів, ухвалена у 1988 р.- URL: <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/ukrainian> С.1.

¹⁶⁷ Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи. – Париж, 1998.– URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=1496 – Ст. 13.

¹⁶⁸ Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи. – Париж, 1998.– URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=1496

¹⁶⁹ Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel (1997). Retrived from.- URL: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

університетам надається самостійність у їхніх внутрішніх справах, але про фінансову автономію не йдеться.

У Декларації про академічну свободу та автономію закладів вищої освіти (м. Ліма, 6-10 вересня 1988 р.) / The Declaration on Academic Freedom and Autonomy of Institutions of Higher Education¹⁷⁰ зазначено, що *«автономія означає незалежність закладів вищої освіти від держави та інших суспільних сил у прийнятті рішень щодо їхнього внутрішнього управління, фінансів, адміністрації, а також у визначенні політики у сфері освіти, дослідницької роботи, підвищення рівня знань і навичок та інших супутніх видів діяльності»*¹⁷¹. У цьому документі задекларована автономія університетів у прийнятті рішень щодо фінансів без відповідної конкретики.

У Лісабонській конвенції (м. Лісабон, 11 квітня 1997 року), яку підписали держави-члени Ради Європи та європейського регіону UNESCO сформульовано положення про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні¹⁷². Україна ратифікувала «Конвенцію про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні»¹⁷³, не будучи членом Ради Європи. Це пояснюється перш за все географічним розташуванням України та її прагненням приєднання до Європейського співтовариства. Питань автономії університетів зазначений документ не містить.

У Сорбонській декларації / Sorbonne Joint Declaration¹⁷⁴ (м. Париж, Сорбонна, 25 травня 1998 року) міністрів, відповідальних за освіту, сформульовано завдання гармонізації архітектури європейської системи вищої освіти, в яку вкладено прагнення створити Європейський простір вищої освіти, де національна ідентичність та спільні інтереси мають взаємодіяти між собою та зміцнювати одне одного на благо Європи¹⁷⁵. Питання автономії університетів Сорбонська декларація не містить.

Болонська декларація, спільна заява європейських міністрів освіти¹⁷⁶ (м. Болонья, 18-19 червня 1999 року) визначила стратегічною метою створення Європейського простору вищої освіти, конкурентоспроможного та привабливого як для самих європейців, так і для студентів з усіх куточків світу. У зобов'язальній частині документу передбачено: «... досягти тих цілей – у рамках наших інституційних компетенцій і демонстрації повної поваги до різноманітності культур, мов, національних систем освіти й університетської автономії для того, щоб консолідувати Європейський простір у сфері вищої освіти»¹⁷⁷. У Декларації серед іншого зазначено: «...слід зосередитися на вирішенні завдання збільшення міжнародної конкурентоспроможності європейської системи вищої освіти...»¹⁷⁸. Це означає, що Європейський Союз очікує зростання міжнародної конкуренції університетів та прагне забезпечити існування такої «... системи вищої освіти у Європі, яка була б привабливою для всього світу і відповідає б особливостям наших культурних та наукових традицій»¹⁷⁹, які ляжуть в основу наступних правових актів та напрямів політик ЄС. Україна ратифікувала цей документ. Безпосередньо питання фінансової автономії університетів зазначена Декларація не містить.

У Празькому комюніке «До європейського простору вищої освіти (м. Прага, 19 травня 2001 року) / Towards the European Higher Education Area. Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001¹⁸⁰, основна увага європейських міністрів освіти була сконцентрована на взаємодії університетів і студентства, як рівноправних партнерів, що формують і розвивають ЄПВО. Питань автономії університетів зазначений документ теж не містить.

¹⁷⁰ The Declaration on Academic Freedom and Autonomy of Institutions of Higher Education (Lima, 10 September 1988).- URL: <https://www.wusgermany.de/sites/wusgermany.de/files/userfiles/WUS-Internationales/wus-lima-englisch.pdf>

¹⁷¹ The Declaration on Academic Freedom and Autonomy of Institutions of Higher Education (Lima, 10 September 1988).- URL: <https://www.wusgermany.de/sites/wusgermany.de/files/userfiles/WUS-Internationales/wus-lima-englisch.pdf>

¹⁷² Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні .- URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_308

¹⁷³ Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні .- URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_308

¹⁷⁴ Sorbonne Joint Declaration .- URL: http://eurosvita.net/prog/data/attach/1037/SORBONNE_DECLARATION.pdf

¹⁷⁵ Sorbonne Joint Declaration .- URL: http://eurosvita.net/prog/data/attach/1037/SORBONNE_DECLARATION.pdf

¹⁷⁶ Спільна декларація міністрів освіти Європи "Європейський простір у сфері вищої освіти".- URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_525

¹⁷⁷ Спільна декларація міністрів освіти Європи "Європейський простір у сфері вищої освіти".- URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_525

¹⁷⁸ Спільна декларація міністрів освіти Європи "Європейський простір у сфері вищої освіти".- URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_525

¹⁷⁹ Спільна декларація міністрів освіти Європи "Європейський простір у сфері вищої освіти".- URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_525

¹⁸⁰ Towards the European Higher Education Area. Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001.- <http://www.encore-edu.org/ENCORE-documents/prague.pdf>

У Декларації Глазго «Сильні університети для сильної Європи» (м. Брюссель, 15 квітня 2005 року)¹⁸¹, яка є Програмою дій, ініційованих Європейською асоціацією університетів (EUA)¹⁸² в Саламанці (2001 р.) і Граці (2003 р.), у розділі II «Завдання і основоположні цінності сильних університетів» у п. 9 проголошено: «Університети готові до роботи. Автономія університетів і різноманітність їх завдань є необхідними умовами для забезпечення ефективної роботи»¹⁸³. У розділі VII «Якість сильних університетів» п. 27 зазначено: «Університети підкреслюють суттєвий зв'язок між забезпеченням стійкої якості, ступінню автономії і обсягами фінансування, і закликають уряди признати той факт, що більш висока ступінь автономії і належне фінансування мають виключну важливість для підвищення загальної якості європейських університетів»¹⁸⁴. У розділі VIII «Фінансування для забезпечення сильних університетів» п. 32 стверджується: «Університети працюють над диверсифікацією джерел фінансування. Вони будуть продовжувати вивчення моделей комбінованого державного / приватного фінансування і вести структурований і підкріплений фактами діалог з EUA і всіма зацікавленими сторонами. Вони розроблять комплексну модель економічних витрат і закличуть уряди до надання коштів відповідним чином»¹⁸⁵. На наш погляд, задеклароване формулювання у Декларації щодо рівноваги між автономією і підзвітністю, яка забезпечується аудиторськими процедурами, дає підстави для висновку, що автономія має відповідні сформульовані межі автономії, перш за все, фінансової.

У Бергенському комюніке «Європейський простір вищої освіти – досягнення цілей» (м. Берген, 19-20 травня 2005 року) європейських міністрів відповідальних за вищу освіту / The European Higher Education Area – Achieving the Goals. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005¹⁸⁶, де вперше Україна взяла участь, у розділі I «Партнерство» зазначено: «Ми підкреслюємо центральну роль закладів вищої освіти, їх співробітників та студентів як партнерів у Болонському процесі», а також розділі V «Підготовка до 2010 року» додається: «Ми приймаємо необхідність забезпечити автономію інституцій вищої освіти, достатню для виконання узгоджених реформ; ми також визнаємо необхідність стійкого фінансування інституцій»¹⁸⁷. Питань про фінансову автономію університетів Комюніке не містить.

У Лондонському комюніке міністрів європейських країн, відповідальних за сферу вищої освіти «На шляху до Європейського простору вищої освіти: відповіді на виклики глобалізації» (м. Лондон, 16-19 травня 2007 року) / London Communiqué «Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world», 18 May 2007¹⁸⁸ зазначено: «ми створюємо ЄПВО, що базується на інституційній автономії, академічній свободі, рівних можливостях та демократичних принципах, які сприятимуть мобільності, підвищуватимуть можливості працевлаштування, а також привабливість та конкурентоспроможність Європи»¹⁸⁹. У Комюніке увагу приділено також важливості існуванню сильних інституцій, тобто університетів, які є різноманітними і автономними та відповідальними за якість вищої освіти.

¹⁸¹ Декларація Глазго «Сильные университеты для сильной Европы».- URL: <https://eua.eu/downloads/publications/glasgow%20declaration%20%20strong%20universities%20for%20a%20strong%20europe%202005%20ru.pdf>

¹⁸² EUA.- URL: <https://eua.eu/>

¹⁸³ Декларація Глазго «Сильные университеты для сильной Европы».- URL: <https://eua.eu/downloads/publications/glasgow%20declaration%20%20strong%20universities%20for%20a%20strong%20europe%202005%20ru.pdf>

¹⁸⁴ Декларація Глазго «Сильные университеты для сильной Европы».- URL: <https://eua.eu/downloads/publications/glasgow%20declaration%20%20strong%20universities%20for%20a%20strong%20europe%202005%20ru.pdf>

¹⁸⁵ Декларація Глазго «Сильные университеты для сильной Европы».- URL: <https://eua.eu/downloads/publications/glasgow%20declaration%20%20strong%20universities%20for%20a%20strong%20europe%202005%20ru.pdf>

¹⁸⁶ The European Higher Education Area – Achieving the Goals. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005.- URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/EN/2-2005-749-EN-1-0.Pdf>

¹⁸⁷ The European Higher Education Area – Achieving the Goals. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005.- URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/EN/2-2005-749-EN-1-0.Pdf>

¹⁸⁸ London Communiqué "Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world", 18 May 2007. - URL: http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2007_London_Communique_English_588697.pdf

¹⁸⁹ London Communiqué "Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world", 18 May 2007. - URL: http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2007_London_Communique_English_588697.pdf

У Лісабонській декларації «Європейські університети після 2010 року: різноманітність із загальною метою» (м. Брюссель, 13 квітня 2007 р.) / The Lisbon Declaration Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a Common Purpose¹⁹⁰ у розділі VI «Автономія та фінансування» пункті 26, запропоновано урядам запровадити принцип інституційної автономії, що включає академічну автономію (навчальні плани, програми, дослідження), фінансову автономію (бюджетне планування), організаційну автономію (структура університету) та кадрову автономію (відповідальність за наймання на роботу, виплату заробітної плати, просування по службі)¹⁹¹. У пункті 28 Декларації встановлено: «Підтримуючи передовий досвід у глобальному контексті, EUA¹⁹² продовжує брати участь у дебатах щодо державно-приватного партнерства у фінансуванні вищої освіти... Моделі фінансування мають бути на багато гнучкішими, ніж старі системи...»¹⁹³. Лісабонська декларація є міжнародно-правовим актом, у якому вперше звертається увага на економічні відносини у сфері вищої освіти, де університети як інституційні одиниці повинні мати самостійність у прийнятті інституційних та економічних рішень.

У Лювенському комюніке «Болонський процес у період до 2020 року – Європейський простір вищої освіти у новому десятилітті» (м. Лювен та Лювен-ля-Ньов, 28-29 квітня 2009 року) / The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009¹⁹⁴, європейські міністри вищої освіти виклали огляд досягнень Болонського процесу та визначили пріоритети розвитку Європейського простору вищої освіти (ЕНЕА)¹⁹⁵ у новому десятилітті. У п. 23 «Фінансування» зазначено: «університети здобули більшу автономію, але водночас стикаються із дедалі більшими очікуваннями того, що вони відповідатимуть суспільним потребам та будуть підзвітними [суспільству]. У рамках принципу суспільної та державної відповідальності (public responsibility) ми підтверджуємо, що державне та суспільне фінансування (public funding) залишається головним пріоритетом для гарантування рівного доступу та подальшого стабільного і гармонійного розвитку (sustainable development) автономних вищих навчальних закладів. Слід приділити більшу увагу пошукові нових та диверсифікованих джерел та методів фінансування»¹⁹⁶. У контексті нашого дослідження хочемо привернути увагу до того, що, на нашу думку, збільшення автономії університетів має супроводжуватися збільшенням їх підзвітності суспільству.

Будапештсько-Віденська декларація про створення Європейського простору вищої освіти (м. Будапешт та м. Відень, 11-12 березня 2010 р.) / Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area, March 12, 2010¹⁹⁷, у п. 8 констатує: «Ми, Міністри, ще раз засвідчуємо прихильність до академічної свободи, так само як і до автономності та відповідальності університетів, як принципів Європейського простору вищої освіти, і підкреслюємо роль університетів, яку вони відіграють у зміцненні мирних демократичних суспільств і посиленні суспільної єдності»¹⁹⁸; а у п. 11 продовжено: «Ми, Міністри, підтверджуємо, що вища освіта є публічною відповідальністю, і зобов'язуємося, незважаючи на важкий час економічних випробувань, забезпечувати університети усіма необхідними ресурсами у встановлених і контрольованих органами влади рамках. Ми переконані, що вища освіта є основним рушієм для нововведень та економічного і соціального розвитку у стрімко зростаючому, зорієнтованому на знання світі...»¹⁹⁹. У Декларації увагу приділено

¹⁹⁰ The Lisbon Declaration. Europe's Universities Beyond 2010: Diversity With A Common Purpose. Academic Information Centre. - URL: http://www.aic.lv/bologna/Bologna/London_conf/Lisbon_declaration.pdf

¹⁹¹ The Lisbon Declaration. Europe's Universities Beyond 2010: Diversity With A Common Purpose. Academic Information Centre. - URL: http://www.aic.lv/bologna/Bologna/London_conf/Lisbon_declaration.pdf

¹⁹² European University Association - URL: <https://eua.eu>

¹⁹³ The Lisbon Declaration. Europe's Universities Beyond 2010: Diversity With A Common Purpose. Academic Information Centre. - URL: http://www.aic.lv/bologna/Bologna/London_conf/Lisbon_declaration.pdf

¹⁹⁴ The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009.- URL: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/IP-09-675_EN.pdf

¹⁹⁵ ENEA. - URL: <http://www.ehea.info/>

¹⁹⁶ Болонський процес у період до 2020 року – Європейський простір вищої освіти у новому десятилітті.- URL: [http://www.edupolicy.org.ua/files/Louvain_Communique\(2009\).pdf](http://www.edupolicy.org.ua/files/Louvain_Communique(2009).pdf) С.6.

¹⁹⁷ Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area, March 12, 2010.- URL: http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Budapest_Vienna_Declaration_598640.pdf

¹⁹⁸ Будапештсько-Віденська Декларація про створення Європейського простору вищої освіти.- URL: <https://nau.edu.ua/ua/menu/navchannya/bolonskij-proczes/budapeshtsko-videnska-deklaraciya.html>

¹⁹⁹ Будапештсько-Віденська Декларація про створення Європейського простору вищої освіти.- URL: <https://nau.edu.ua/ua/menu/navchannya/bolonskij-proczes/budapeshtsko-videnska-deklaraciya.html>

академічній свободі, автономності та відповідальності університетів, які контролюватимуться органами влади, але питання фінансової автономії університетів не розглядалися.

На виконання положень, визначених Стратегією Європа 2020 «Стратегія для розумного, сталого та всеохоплюючого зростання» / Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth²⁰⁰, Європейська Комісія²⁰¹ ухвалила документ «Supporting growth and jobs – An agenda for the modernization of Europe’s higher education systems»²⁰² / «Підтримуючи зростання і зайнятість – Порядок денний для модернізації систем вищої освіти Європи» (м. Брюссель, 20 вересня 2011 р.) в якому, серед іншого, зазначено: «Виклики, що постали перед вищою освітою, вимагають інституційної розбудови, більш гнучкого систем фінансування, які збалансують автономію і відповідальність освітніх інституцій перед усіма стейкхолдерами»²⁰³. Дотичним до нашого дослідження є пункт 2.5. «Поліпшення управління та фінансування», у якому зокрема, наголошується: «Державні інвестиції повинні залишатися основою для сталого розвитку вищої освіти»²⁰⁴;... «Виклики, з якими стикається вища освіта, потребують більш гнучких систем управління та фінансування, які врівноважать більшу самостійність університетів з підзвітністю перед усіма зацікавленими сторонами. Юридичні, фінансові та адміністративні обмеження гальмують інституційну свободу університетів.... Ефективність роботи університетів та ефективність використання державних інвестицій можна посилити за рахунок зменшення обмежень. ... Основні питання політики для держав-членів та університетів полягають у наступному: державні витрати на вищу освіту скеровувати через механізми фінансування, які ґрунтуються на економічній конкуренції. ... Націлити механізми фінансування на потреби різних інституційних профілів для заохочення установи, задля зосередження своїх зусиль на сильних сторонах та розвивати стимули для підтримки, стратегічного вибору, розвитку центрів досконалості.... Полегшити доступ до альтернативних джерел фінансування ... Члени-держави все більше прагнуть до максимальної цінності вкладених ресурсів, у тому числі при допомозі цільових договорів з університетами, що залучають у першу чергу конкурентні механізми фінансування направлені безпосередньо фізичним особам виконавцям»²⁰⁵. Зазначене вище дозволяє зробити висновок, що країни-учасниці Європейського простору вищої освіти на рівні державних органів модернізують власні системи вищої освіти, вкладають державні асигнування у розвиток вищої освіти на основі конкурентних переваг університетів, при цьому існують адміністративні та фінансові обмеження, які впливають на автономію університетів та потребують відповідного нормативно-правового регулювання.

У Бухарестському комюніке «Використання нашого потенціалу з найбільшою користю: консолідація Європейського простору вищої освіти» (м. Бухарест, 26-27 квітня 2012 року) / Bucharest Communiqué «Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area», Bucharest, on 26 and 27 April 2012²⁰⁶ міністри, відповідальні за вищу освіту, зазначили: «Ми підтверджуємо наше зобов’язання підтримувати відповідальність держави за вищу освіту та визнаємо необхідність відкрити діалог щодо фінансування та урядування (governance) у вищій освіті. Ми визнаємо важливість подальшого розвитку належних інструментів фінансування заради досягнення наших спільних цілей. Більше того, ми наголошуємо на важливості розвитку більш ефективних структур урядування (governance) та управління (management) в університетах. Ми зобов’язуємося підтримувати залучення студентів і працівників до структур урядування на всіх рівнях та підтверджуємо наш вибір на

²⁰⁰ Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.- URL: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

²⁰¹ Європейська Комісія.- URL: <https://ec.europa.eu/>

²⁰² Supporting growth and jobs – An agenda for the modernization of Europe’s higher education systems.- URL: https://ec.europa.eu/assets/eac/education/library/policy/modernisation_en.pdf

²⁰³ Supporting growth and jobs – An agenda for the modernization of Europe’s higher education systems.- URL: https://ec.europa.eu/assets/eac/education/library/policy/modernisation_en.pdf. C 13.

²⁰⁴ Supporting growth and jobs – An agenda for the modernization of Europe’s higher education systems.- URL: https://ec.europa.eu/assets/eac/education/library/policy/modernisation_en.pdf. C 16-17.

²⁰⁵ Supporting growth and jobs – An agenda for the modernization of Europe’s higher education systems.- URL: https://ec.europa.eu/assets/eac/education/library/policy/modernisation_en.pdf. C 16-17.

²⁰⁶ Bucharest Communiqué “Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area”, Bucharest, on 26 and 27 April 2012.- URL: <https://docplayer.net/18250986-Making-the-most-of-our-potential-consolidating-the-european-higher-education-area-bucharest-communicue-final-version.html>

користь автономних і підзвітних університетів, що обирають академічну свободу»²⁰⁷. Питань, які безпосередньо стосуються фінансової автономії університетів, зазначений документ не містить.

У Єреванському комюніке (14-15 травня 2015 року, м. Єреван) / Yerevan Communiqué²⁰⁸ міністри, відповідальні за вищу освіту, серед пріоритетів зазначили: «ми вирішили досягти ЄПВО, де реалізуються наші загальні цілі і всі країни-члени забезпечують довіру до систем вищої освіти один одного; де автоматичне визнання кваліфікацій стало реальністю, так що студенти та випускники можуть легко пересуватися по всьому світу; де вища освіта сприяє ефективному розвитку інклюзивності суспільства, заснованих на демократичних цінностях та правах людини; ...»²⁰⁹; у цілях: «... ЄПВО базується на загальній відповідальності за систему вищої освіти, свободі академічного вибору, інституційній автономності закладів та відданості принципу академічної чесності»²¹⁰. У складі цілей заходів та зобов'язань питання фінансової автономії університетів не розглядалися.

У Паризькому комюніке²¹¹ (м. Париж, 25 травня 2018 р.) та звіті «Європейський простір вищої освіти в 2018 р.: Імплементация Болонського процесу» / The European Higher Education Area in 2018 Bologna Process Implementation Report²¹² зазначено, що: «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»²¹³. У пункті 1.4. «Values and governance»²¹⁴ Звіту, зокрема викладено наступне визначення: «Автономія – це ступінь самоврядування, необхідний для ефективного прийняття рішень університетами щодо їх академічної роботи, стандартів, управління та пов'язаних з ними заходів ... характер інституційної автономії може відрізнятися залежно від типу закладу...»²¹⁵. Зазначене, на наше переконання, є підтвердженням того, що університети, як автономні інституції, підпорядковуються власнику, який і встановлює межі їх автономії. Цікавим для нас у цьому Звіті²¹⁶ є і наступне визначення: «Автономія – це інституційна форма академічної свободи та необхідна передумова для гарантування належного виконання функцій, покладених на ... університети...»²¹⁷ та «Інституційна автономія, що охоплює самостійність викладання та наукових досліджень, а також фінансову, організаційну та кадрову самостійність, є необхідною умовою для забезпечення можливості академічної свободи...»²¹⁸. Паризьке комюніке²¹⁹ вважаємо одним із важливих документів для подальшого використання у правовому регулюванні економічної діяльності вітчизняних ЗВО як суб'єктів ринкової економіки, які прагнуть стати повноправними конкурентними гравцями у Європейському просторі вищої освіти.

²⁰⁷ Бухарестському комюніке Використання нашого потенціалу з найбільшою користю: консолідація Європейського простору вищої освіти.- URL: [http://www.edupolicy.org.ua/files/Bucharest_Communique\(2012\).pdf](http://www.edupolicy.org.ua/files/Bucharest_Communique(2012).pdf)

²⁰⁸ Єреванське комюніке (14-15 травня 2015 року, м. Єреван).- URL: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2015_Yerevan/70/7/YerevanCommuniquéFinal_613707.pdf

²⁰⁹ Єреванське комюніке (14-15 травня 2015 року, м. Єреван).- URL: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2015_Yerevan/70/7/YerevanCommuniquéFinal_613707.pdf

²¹⁰ Єреванське комюніке (14-15 травня 2015 року, м. Єреван).- URL: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2015_Yerevan/70/7/YerevanCommuniquéFinal_613707.pdf

²¹¹ Паризьке комюніке 2018 р. - URL: <http://erasmusplus.org.ua/novyny/1912-pereklad-dokumentiv-konferentsii-ministriv-osvity-yevropeiskoho-prostoru-vyshchoi-osvity.html>

²¹² The European Higher Education Area in 2018 Bologna Process Implementation Report https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf

²¹³ Паризьке комюніке 2018 р. - URL: <http://erasmusplus.org.ua/novyny/1912-pereklad-dokumentiv-konferentsii-ministriv-osvity-yevropeiskoho-prostoru-vyshchoi-osvity.html>

²¹⁴ The European Higher Education Area in 2018 Bologna Process Implementation Report https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf C.42

²¹⁵ The European Higher Education Area in 2018 Bologna Process Implementation Report https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf C.43

²¹⁶ The European Higher Education Area in 2018 Bologna Process Implementation Report https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf

²¹⁷ 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

²¹⁸ 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

²¹⁹ Паризьке комюніке 2018 р. - URL: <http://erasmusplus.org.ua/novyny/1912-pereklad-dokumentiv-konferentsii-ministriv-osvity-yevropeiskoho-prostoru-vyshchoi-osvity.html>

Країни-члени ЄПВО – це країни з розвинутою ринковою економікою. Економічним статутом для них, на наш погляд, є Європейська система національних та регіональних рахунків 2010 року / European system of accounts (ESA 2010)²²⁰, яка повністю відповідає концептуальним засадам Системи національних рахунків 2008 (СНР 2008) / System of National Accounts 2008, New York, 2009²²¹, де результати економічної діяльності університетів є невід'ємною складовою сучасної ринкової економіки і розраховуються на положеннях зазначених документів.

У зв'язку з цим, пропонуємо аналіз положень СНР 2008, окремих пунктів, які регулюють економічну діяльність університетів як (інституційних одиниць) сучасної ринкової економіки.

У Главі 4 «Інституційні одиниці і сектори» «Некомерційні організації, 4.35. ... віднесені до різних секторів у залежності від того, чи виробляють вони для ринку чи ні, ... виду діяльності, якою вони зайняті. Однак існує ... інтерес до розгляду всієї сукупності НКО як свідчення існування громадянського суспільства, в зв'язку з чим рекомендується виділити все НКО в рамках секторів корпорацій і сектора державного управління в особливі підсектори»²²². Із зазначеного розуміємо, що університети відносяться до сектору державного управління.

На рис. 1 представлено Схему віднесення одиниць до відповідного інституційного сектору економіки відповідно СНР 2008.

До представленої схеми лише додамо, що «усі інституційні одиниці можуть належати лише до одного з наступних **п'яти** інституціонального секторів²²³:

- сектор нефінансових корпорацій;
- сектор фінансових корпорацій;
- сектор державного управління;
- сектор некомерційних організацій, що обслуговують домашні господарства;
- сектор домашніх господарств.

За СНР 2008: «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»²²⁴.

Згідно із засадами СНР 2008 та представленою схемою (рис. 1) університети ідентифікуються як інституціональні одиниці, основною метою яких є виробництво і надання послуг у сфері 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 зареєстрованих у законному порядку²²⁵.

Університети, належать до сектору державного публічного управління. Державний сектор включає²²⁶:

- загальний державний сектор (General Government Sector);
- сектор державних фінансових корпорацій (Public Financial Corporations Sector);
- сектор державних нефінансових корпорацій (Public Non-Financial Corporations Sector).

Сектор державних нефінансових корпорацій включає діючі на території країни контрольовані урядом нефінансові корпорації, квазікорпорації та некомерційні установи, які виробляють товари або надають нефінансові послуги для ринку. До цього сектора відносяться такі суб'єкти господарювання як державні комунальні підприємства та інші суб'єкти, які займаються торгівлею товарами чи послугами.

²²⁰ European system of accounts - ESA 2010.- URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-02-13-269>

²²¹ System of National Accounts 2008, New York, 2009. – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008.pdf>

²²² Система національних рахунків (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською Комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

²²³ System of National Accounts 2008, New York, 2009 (Система національних рахунків (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською Комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008.pdf>

²²⁴ System of National Accounts 2008, New York, 2009 (Система національних рахунків (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською Комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008.pdf>

²²⁵ Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – 187 с. https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/mon_Ek_vidnosyny_VO-Ukraine_Modernizac_IVO-2017-179p_avtors-kolektiv.pdf С. 31

²²⁶ Система національних рахунків (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською Комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

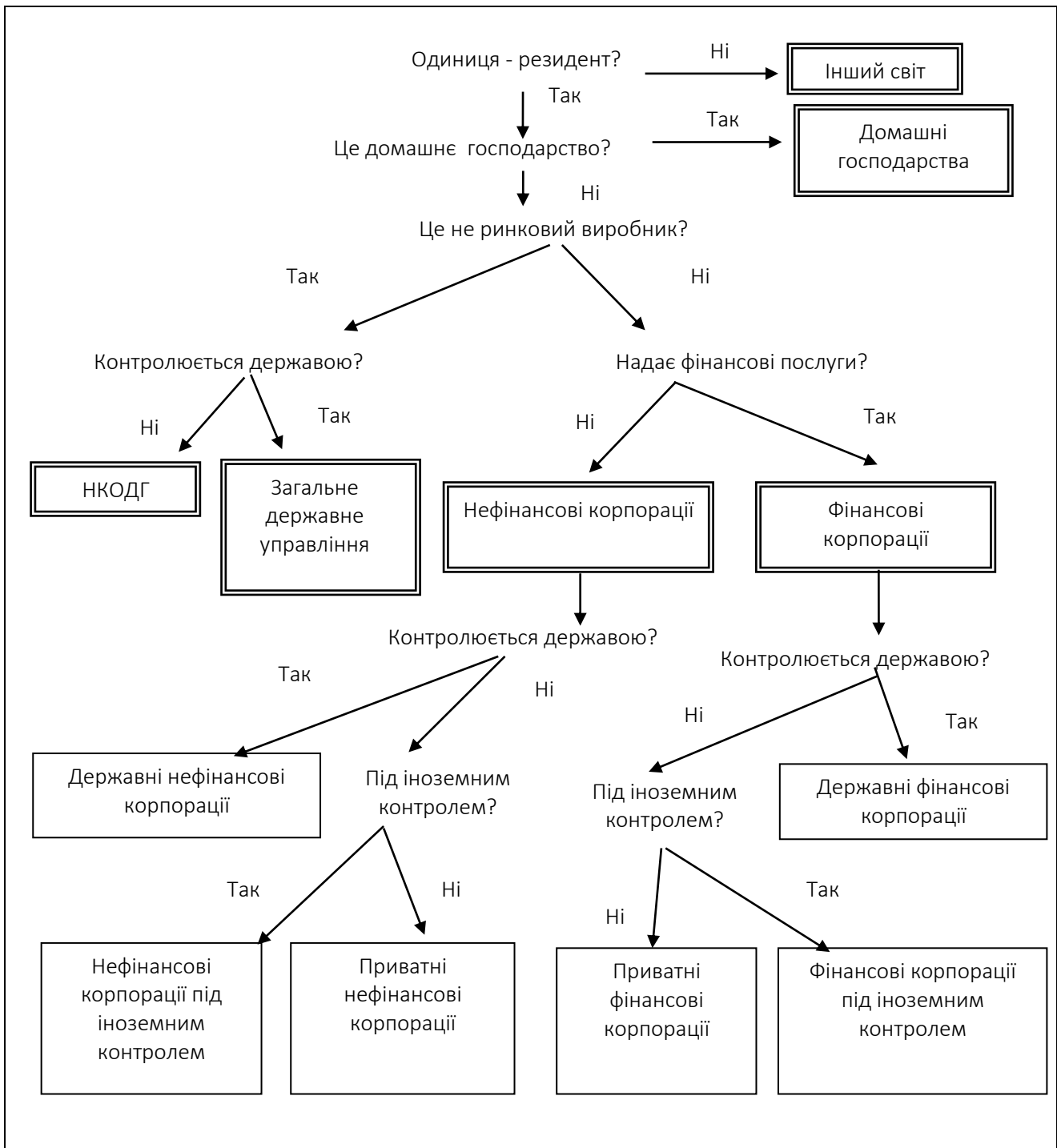


Рис. 1. Схема віднесення одиниць до відповідного інституційного сектору економіки відповідно СНР 2008

Некомерційні організації (установи) (Nonprofit institutions)²²⁷ – це юридичні особи або інші суб'єкти господарювання, які виробляють або розповсюджують товари та послуги, але не створюють прибутку для свого контролюючого суб'єкта господарювання». (Nonprofit institutions as legal or other entities that produce or distribute goods and services, but which do not generate financial gain for their controlling entity.)²²⁸

У Главі 4, розділу С «Некомерційні організації», пункті 4.88 зазначено: «... Школи, коледжі, університети ... є некомерційними організаціями (НКО), зайнятими ринковим виробництвом, якщо вони отримують платежі, які відображають їх витрати на виробництво і які достатньо високі, щоб

²²⁷ Система національних рахунків (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською Комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку URL: <https://unstats.un.org/Unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>

²²⁸ System of National Accounts 2008, New York, 2009 (Система національних рахунків (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською Комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку). – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008.pdf>

суттєво впливати на попит на їх послуги. У результаті виробничої діяльності цих одиниць повинні бути прибуток або збиток. Любий прибуток повинен залишатися у розпорядженні НКО...»²²⁹.

У Главі 23 «Некомерційні організації»²³⁰ при характеристиці некомерційних організацій за СНР 2008 викладені положення, згідно з якими університети мають усі підстави для віднесення їх до некомерційних організацій (НКО), які мають право одержувати дохід (прибуток) від своєї виробничої діяльності без права розподілу доходу (прибутку) між працівниками НКО. Прикладом може слугувати п. 23.27, де вказано: «Університети, як і інші освітні установи, можуть бути як НКО, так і державними установами або корпораціями, що отримують прибуток. Відрізнити НКО від державних установ особливо складно, оскільки організації обох цих видів можуть отримувати, прямо або побічно, істотні обсяги державної допомоги і оскільки навіть державні установи можуть володіти *значною автономією*. Тому ключовий момент полягає у тому, чи є університет дійсно самостійно керованою одиницею, а не частиною адміністративної системи органів державного управління. Університети у статусі НКО, мають свої власні постійно діючі органи управління, які можуть визначати всі аспекти економічної діяльності організації та припиняти свою діяльність без схвалення органами державного управління. ...»²³¹. Із зазначеного випливає, що власник (держава, землі ФРН, комуни Франція, органи центральної виконавчої влади, у підпорядкуванні яких є університети) завжди встановлює певні межі самостійності інституціональних одиниць, яким надаються публічні (державні) кошти. При цьому університети у статусі НКО мають право розподіляти власні доходи (прибутки) на умовах економічної у тому числі фінансової автономії, що зазначається у статуті.

Проблеми державного фінансування університетів та їх економічної у тому числі фінансової автономії є предметом багатьох досліджень European University Association (EUA)²³²/ Європейська асоціація університетів. Діяльність EUA щодо правового регулювання економічної діяльності університетів як суб'єктів (автономних інституцій) ринкової економіки як проблеми, відображено, зокрема у публікаціях: «University Autonomy in Europe I»²³³ та «University Autonomy in Europe II. The Scorecard»²³⁴. Звіт «University Autonomy in Europe I»²³⁵ розкриває сутність поняття «університетської автономії» як «спроможність університетів самостійно приймати рішення щодо чотирьох напрямів економічної діяльності: академічної автономії; фінансової автономії; організаційної автономії; кадрової автономії»²³⁶. У цьому дослідженні²³⁷ словосполучення «фінансова автономія» є складовою «університетської автономії». Дослідниками²³⁸ з'ясовано, що здатність університету отримувати додаткові надходження залежить від ступеня інституційної автономії, наданого нормативно-правовою базою, в якій працює університет, як інституційна одиниця сектору економіки. Інституційний зв'язок простежується для всіх вимірів автономії університетів, включаючи організаційну, фінансову, кадрову, академічну тощо.

Основні характеристики кожної з автономій університету представлені на основі «University Autonomy in Europe I»²³⁹ у табл. 1.

²²⁹ Система національних рахунків (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською Комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку URL: <https://unstats.un.org/Unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf> Гл. 4

²³⁰ Система національних рахунків (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською Комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку URL: <https://unstats.un.org/Unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf> Гл. 23

²³¹ Система національних рахунків (СНР 2008), прийнята ООН, Європейською Комісією, ОЕСР, МВФ, Групою Світового банку URL: <https://unstats.un.org/Unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf> Гл. 23, С. 532

²³² European University Association - URL: <https://eua.eu/>

²³³ European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala. - URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf

²³⁴ 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

²³⁵ European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala. - URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf

²³⁶ European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala. - URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf

²³⁷ European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala. - URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf

²³⁸ 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

²³⁹ European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala. - URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf

Таблиця 1

Складові автономії університетів і їх основні характеристики

Організаційна	Фінансова
Створення консультаційних/наглядових рад Посилення ролі ректора Створення нових академічних та адміністративних структур	Державне фінансування (державне замовлення) Залучення аудиторських установ Підзвітність суспільству Фандрейзінг ²⁴⁰
Кадрова	Академічна
Вільний набір та звільнення персоналу Самостійність розрахунку (встановлення) та можливості підвищення заробітної плати, надбавок та заохочень	Вибір місії та стратегії розвитку університету Самостійна розробка освітніх програм Прийом студентів

У дослідженні «University Autonomy in Europe II. The Scorecard»²⁴¹ з'ясовано, що фінансова автономія найбільш тісно корелює зі здатністю університетів залучати надходження з додаткових джерел фінансування, а кадрова автономія позитивно пов'язана зі ступенем диверсифікації цих надходжень. Дослідники Т. Estermann, Т. Nokkala, М. Steinel у Звіті²⁴² з'ясували, що шляхом зменшення ризиків, пов'язаних із надмірною залежністю від будь-якого конкретного спонсора, диверсифікована структура надходжень, у свою чергу, сприяє подальшому зміцненню інституційної автономії університету.

Результати зазначеного Звіту²⁴³ знайшли своє продовження у подальших публікаціях EUA: «University Autonomy in Europe III»²⁴⁴ та «Designing strategies for efficient funding of Universities in Europe»²⁴⁵. Зазначені дослідження мають оглядовий характер. Чітких рекомендацій і посилань на конкретні правові регулятори економічної діяльності університетів країн-учасниць ЄПВО у цих дослідженнях нами не знайдено.

Пошук терміну та дефініції «фінансова автономія університету» серед іноземних досліджень, які нами аналізувалися, не знайдено. Натомість знайдено наступні терміни, які дотичні нашого дослідження. Так, Т. Estermann / Т. Естерманн²⁴⁶, директор відділу управління, фінансування й розвитку державної політики European University Association (EUA)²⁴⁷ / Європейської асоціації університетів зазначає: «...інституційна автономія важлива для сучасних університетів. Автономія визначає відносини між університетами та державою та визначає ступінь свободи, яку мають університети. Тим не менш, вона вимагає структури, що визначає елементи, в яких університети можуть працювати, щоб гарантувати якість та ефективність. Більш автономні університети, якщо добре фінансуються, зазвичай, мають більш високий ступінь ефективності. Наші власні дослідження показали, що «є чіткі ознаки того, що успіх у поліпшенні якості в установах безпосередньо співвідноситься зі ступенем інституційної автономії ... Є також зв'язок між автономією та спроможністю університетів залучати додаткове фінансування. Варто зазначити, що політики, як правило, вважають реформи автономії важливим фактором модернізації університетів...»²⁴⁸. Автор стверджує: «Незважаючи на те

²⁴⁰ Інструменти фандрейзінгу.- URL:<https://ufb.org.ua/sekto-r-blagodijnosti/blagodijni-organizacij/instrumenti-fandrejzingu.htm>

²⁴¹ 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

²⁴² Estermann T., Nokkala T., Steinel M. (2011). University Autonomy in Europe II. The Scorecard. Brussels: European University Association.- URL: <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20ii%20-%20the%20scorecard.pdf>

²⁴³ Estermann T., Nokkala T., Steinel M. (2011). University Autonomy in Europe II. The Scorecard. Brussels: European University Association.- URL: <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20ii%20-%20the%20scorecard.pdf>

²⁴⁴ Enora Bennetot Pruvot and Thomas Estermann University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017. - URL: <https://eua.eu/resources/publications/350:university-autonomy%20in-europe-iii-%20the-scorecard-2017.html>

²⁴⁵ 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>

²⁴⁶ Представник Європейської асоціації університетів розповів, як діє автономія вишів у Європі 28 червня 2018 р.- URL: <https://volynonline.com/predstavnik-yevropeyskoyi-asotsiatsiyi-universitetiv-rozpoviv-yak-diye-avtonomiya-vishiv-u-yevropi/>

²⁴⁷ European University Association - URL: <https://eua.eu/>

²⁴⁸ Представник Європейської асоціації університетів розповів, як діє автономія вишів у Європі 28 червня 2018 р.- URL:<https://volynonline.com/predstavnik-yevropeyskoyi-asotsiatsiyi-universitetiv-rozpoviv-yak-diye-avtonomiya-vishiv-u-yevropi/>

що рівень інституціональної свободи європейських університетів загалом зростає, деякі країни й досі надають своїм університетам замало автономії, ... Тож урядовці повинні застосувати комплексний підхід до реформування, беручи до уваги всі виміри інституціональної автономії»²⁴⁹; «... невирішеною залишається проблема подолання великої відстані між формальною автономією («на папері») та реальною можливістю університету діяти незалежно. ... реформи у сфері управління та автономії не будуть успішними доти, доки вони не супроводжуватимуться заходами, спрямованими на розбудову інституціональних можливостей...»²⁵⁰.

Здійснений аналіз основних міжнародних документів, досліджень наукових та аналітичних джерел з проблем правового регулювання фінансової автономії університетів як суб'єктів автономних інституцій сучасної ринкової економіки в ЄПВО дає підстави вважати, що термін «фінансова автономія університету» є актуальним та важливим. Наразі інформації щодо конкретизації терміну «фінансова автономія університету» та посилань на нормативно-правові документи не знайдено, що потребує додаткових пошуків.

3.2. Аналіз вітчизняних нормативно-правових актів та наукових джерел з проблем правового регулювання економічної діяльності закладів вищої освіти як суб'єктів сучасної ринкової економіки

Станом на 01.01.2018 р. в Україні налічувалося 289 ЗВО III–IV рівнів акредитації, у тому числі за формами власності: державної і комунальної – 212; приватної – 77 одиниць²⁵¹.

Державні і комунальні ЗВО України з часів планової радянської економіки здійснюють свою економічну діяльність у статусі «бюджетна установа». У цьому зв'язку аналіз вітчизняних нормативно-правових актів регулювання економічної діяльності ЗВО нами здійснено з урахуванням зазначеного положення, перш за все державних і комунальних ЗВО, оскільки їх переважна більшість, і їх діяльність фінансується за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, а їх фінансова автономія регулюється відповідними нормативно-правовими актами.

Конституцією України²⁵², ст. 95, встановлено: «Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків»²⁵³. На наше переконання, саме зазначена конституційна норма безальтернативно встановлює, що видатки на потреби сфери вищої освіти мають виключно цільове спрямування у чітко встановлених розмірах. Тобто, якщо ЗВО встановлено певну суму бюджетних коштів на заробітну плату, то ЗВО самостійно не має права збільшувати їх обсяг за рахунок інших видатків.

Прикладом можуть слугувати затверджені Законом України «Про державний бюджет України на 2018 рік»²⁵⁴ у бюджетній програмі «Видатки на підготовку кадрів ЗВО III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики», де загальний обсяг склав 23 293 994,9 тис. грн., з них:

- Загальний фонд всього - 14 570 044,9 тис. грн. (видатки споживання - 14 230 044,9 тис. грн.; видатки розвитку - 340 000,0 тис. грн.);
- Спеціальний фонд всього - 8 723 950,0 тис. грн. (видатки споживання - 8165616,0 тис. грн.; видатки розвитку - 558334,0 тис. грн.)²⁵⁵.

На підставі затверджених обсягів видатків головні розпорядники бюджетних коштів розподіляють видатки ЗВО тільки в межах затверджених сум і без змін у Законі ніхто не має права їх перерозподілити. Тобто, саме зазначеним Законом встановлені загальні межі фінансової автономії у цілому для сфери вищої освіти, яка фінансується з Державного бюджету України.

Конкретизація зазначеної норми, ст. 95, Конституції України²⁵⁶ викладена у Бюджетному кодексі України²⁵⁷, яким визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її

²⁴⁹ Естерман Т. Університетська автономія в Європі / Т.Естерман// Університетська освіта. - 2017. - № 4, - 28-32. С.32

²⁵⁰ Естерман Т. Університетська автономія в Європі / Т.Естерман// Університетська освіта. - 2017. - № 4, - 28-32. С.32

²⁵¹ Вища освіта в Україні у 2017 році, Державна служба статистики. Статистичний збірник Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на 2017/18 н. р. - URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publosvita_u.htm

²⁵² Конституція України (ВВР), 1996. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

²⁵³ Конституція України (ВВР), 1996. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> Ст.95.

²⁵⁴ Про Державний бюджет України на 2018 рік. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>

²⁵⁵ Про Державний бюджет України на 2018 рік. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>

²⁵⁶ Конституція України (ВВР), 1996. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> Ст.95.

²⁵⁷ Бюджетний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010. - URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства²⁵⁸.

Так, зокрема, у розділі I. Бюджетна система України та основи бюджетного процесу, Гл. 1, Загальні положення, ст. 1 Відносини, що регулюються Бюджетним кодексом України, п. 1 встановлено: «... регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади...»²⁵⁹.

У ст. 2 Бюджетного кодексу України, у пп. 12 зазначено: «...бюджетні установи - органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету. Бюджетні установи є неприбутковими»²⁶⁰. Статус бюджетної установи за своїм визначенням обмежує ЗВО бути повноправними конкурентоспроможними суб'єктами господарювання. Це цілком природно, оскільки держава, виділяючи бюджетні кошти на утримання ЗВО, розписує їх детальне використання шляхом затвердження специфічних фінансових планів-кошторисів. Більше того, власні надходження ЗВО, як бюджетних установ, не можуть бути використані ними на свій розсуд – їх використання також регламентовано. Розміри заробітної плати працівникам бюджетних ЗВО визначаються виключно урядовими постановами і можливості на законних підставах збільшувати їх, керівники державних і комунальних ЗВО практично не мають²⁶¹.

Наведемо деякі визначення цієї ж статті 2, які підтверджують наші переконання щодо неможливості вітчизняним ЗВО мати фінансову автономію у статусі бюджетна установа, а саме²⁶²:

15) власні надходження бюджетних установ – кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності; ...

30) кошторис – основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень. Саме це визначення є головною правовою основою фінансової автономії ЗВО України. ...

40) паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); ...

42) програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу; ...

47) розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань, довгострокових зобов'язань за енергосервісом та здійснення витрат бюджету; ...

49) управління бюджетними коштами – сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних з формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів.

У Бюджетному кодексі України також зазначено, що «Бюджетна система України ґрунтується на таких принципах»²⁶³:

²⁵⁸ Бюджетний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010. - URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. Преамб.

²⁵⁹ Бюджетний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010. - URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

²⁶⁰ Бюджетний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010. - URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. Ст.1

²⁶¹ Бюджетний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010. - URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. Ст. 2, пп. 12.

²⁶² Бюджетний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010. - URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. Ст. 2

1) принцип єдності бюджетної системи України – єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності; ...

2) принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період; ...

5) принцип обґрунтованості – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

6) принцип ефективності та результативності – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів; ...

8) принцип цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями; ...

10) принцип публічності та прозорості – інформування громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів.

Наведене також обумовлює при розроблянні механізмів фінансової автономії ЗВО враховувати зазначене вище положення.

У ст. 13. «Складові частини бюджету» викладені і положення, які безпосередньо впливають на фінансові відносини ЗВО, зокрема:

«п. 1 Бюджет може складатися із загального та спеціального фондів. 2. Складовими частинами загального фонду бюджету є²⁶⁴:

п. 4. Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету.

... Власні надходження бюджетних установ поділяються на такі групи:

«... підгрупа 3 – кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право; кошти, що отримують державні і комунальні ЗВО, наукові установи та заклади культури як відсотки, нараховані на залишок коштів на поточних рахунках, відкритих у банках державного сектору для розміщення власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти;

... підгрупа 3 – кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право; кошти, що отримують державні і комунальні ЗВО, наукові установи та заклади культури як відсотки, нараховані на залишок коштів на поточних рахунках, відкритих у банках державного сектору для розміщення власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти»²⁶⁵. Використання зазначених коштів теж регулюються державою.

Так, у ст. 43 «Казначейське обслуговування бюджетних коштів», Главі 8. Виконання Державного бюджету України встановлено²⁶⁶:

1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;

2) контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, реєстрації взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями;

²⁶³ Бюджетний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010. - URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> . Ст 7.

²⁶⁴ Бюджетний кодекс України.– URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> Ст.13

²⁶⁵ Бюджетний кодекс України. - URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> Ст.13

²⁶⁶ Бюджетний кодекс України. - URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> Ст.43

3) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України;

4) здійснення інших операцій з бюджетними коштами. ... В органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів (далі – органи Казначейства України), бюджетним установам відкриваються рахунки у встановленому законодавством порядку; ... у п. 2. Обслуговування Казначейством України установ України, які функціонують за кордоном, державних і комунальних ЗВО, наукових установ та закладів культури у частині власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, а також коштів бюджету, отриманих як надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ та як кредити (позики), залучені державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій, здійснюється у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України. ... У п. 7. Власні надходження державних і комунальних ЗВО, наукових установ та закладів культури, отримані як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, зараховуються на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті в територіальному органі Казначейства України, або на поточні рахунки у банках державного сектору. ... п. 8. Видатки спеціального фонду державних і комунальних ЗВО, наукових установ та закладів культури, що проводяться за рахунок власних надходжень бюджетних установ, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, здійснюються у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України. ... п. 9. Розрахунково-касове обслуговування власних надходжень державних і комунальних ЗВО, наукових установ та закладів культури здійснюється в територіальному органі Казначейства України або у банках державного сектору. ... Порядок зарахування до державного бюджету коштів, що отримуються установами України, які функціонують за кордоном, та власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти встановлюється Кабінетом Міністрів України»²⁶⁷. Ця стаття Бюджетного кодексу України встановлює, що розрахунково-касове обслуговування власних надходжень на рахунки від економічної діяльності державних і комунальних ЗВО здійснюється в територіальному органі Казначейства України або у банках державного сектору, зазначене теж регулюється державою.

У ст. 51. Особливості здійснення окремих видатків бюджету, п. 1. зазначено: «Керівники бюджетних установ утримують чисельність працівників, військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, поліцейських, співробітників Служби судової охорони та здійснюють фактичні видатки на заробітну плату (грошове забезпечення), включаючи видатки на премії та інші види заохочень чи винагород, матеріальну допомогу, *лише в межах фонду заробітної плати (грошового забезпечення), затвердженого для бюджетних установ у кошторисах*²⁶⁸.

У цій же ст. 51, п.б зазначено, що «Вступ до міжнародних організацій і приєднання до міжнародних договорів, умови членства в яких передбачають сплату внесків або здійснення будь-яких інших виплат за рахунок коштів державного бюджету, здійснюються виходячи з відповідних обсягів, визначених на цю мету у законі про Державний бюджет України, та у порядку, визначеному Законом України «Про міжнародні договори України»²⁶⁹; ... п. 9, «Якщо обсяги власних надходжень бюджетних установ перевищують відповідні витрати, затверджені законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), розпорядник бюджетних коштів передбачає спрямування таких надпланових обсягів у першу чергу на погашення заборгованості з оплати праці, нарахувань на заробітну плату, стипендій, комунальних послуг та енергоносіїв. ... Якщо такої заборгованості немає, розпорядник бюджетних коштів спрямовує 50 відсотків коштів на заходи, що здійснюються за рахунок відповідних надходжень, і 50 відсотків коштів - на заходи, необхідні для виконання основних функцій, але не забезпечені коштами загального фонду бюджету за відповідною бюджетною програмою. ... У такому разі розпорядник бюджетних коштів здійснює перерозподіл обсягів узятих бюджетних зобов'язань за загальним фондом бюджету для проведення видатків за цими зобов'язаннями із

²⁶⁷ Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури. Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015, № 719.- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-2015-%D0%BF>

²⁶⁸ Бюджетний кодекс України.- URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17 Ст.51>

²⁶⁹ Закон України «Про міжнародні договори України».- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>

спеціального фонду бюджету»²⁷⁰. Використання зазначених видатків із Державного бюджету теж регулюються державою.

У ст. 55 Захищені видатки бюджету, Главі 9. Внесення змін до закону про державний бюджет України, п. 1 встановлено: «Захищеними видатками бюджету визнаються видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень. ... п.2 «Захищеними видатками бюджету визначаються видатки загального фонду на:

- оплату праці працівників бюджетних установ;
- нарахування на заробітну плату; ...
- оплату комунальних послуг та енергоносіїв;...
- підготовку кадрів ЗВО I-IV рівнів акредитації;...

фундаментальні дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки»²⁷¹. Зазначене є підтвердженням того, що держава захищеною статтею Бюджетного кодексу регулює ці видатки (зарплата, комунальні послуги та сплата за енергоносії, дослідження та підготовку кадрів) із загального фонду ЗВО і ніхто не має права їх перерозподіляти крім держави.

У ст. 56 Ведення бухгалтерського обліку виконання Державного бюджету України, Главі 10, Бухгалтерський облік та звітність про виконання державного бюджету України, п. 6 встановлено, що «... Відображення в бухгалтерському обліку операцій, пов'язаних із надходженням і використанням власних надходжень державних і комунальних ЗВО, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, здійснюється у встановленому порядку»²⁷²; та ст. 57. Порядок закриття рахунків після закінчення бюджетного періоду ... «Залишки коштів державного бюджету на кінець бюджетного періоду установ України, які функціонують за кордоном, на рахунках, відкритих у банківських установах країн їх місцезнаходження, а також залишки коштів власних надходжень державних і комунальних ЗВО, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, на поточних рахунках у банках державного сектору зберігаються на таких рахунках для здійснення видатків у наступному бюджетному періоді відповідно до кошторисів»²⁷³. Зазначене є підтвердженням, що рахунки ЗВО регулюється державою у банках державного сектору.

У ст. 87, Главі 14. Розмежування видатків між бюджетами, п.1 зазначено: «До видатків, що здійснюються з Державного бюджету України... належать видатки на: ... п. 4) фундаментальні та прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення, міжнародні наукові та інформаційні зв'язки державного значення, оплату послуг з підготовки наукових кадрів у наукових установах на умовах державного замовлення; ... в) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах державного замовлення у ЗВО III-IV рівнів акредитації (університетах, академіях, інститутах) державної власності); ... г) післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах державного замовлення у навчальних закладах державної власності)...»²⁷⁴. До видатків, що здійснюються з Державного бюджету України належать видатки на: ... в) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах державного замовлення у ЗВО III-IV рівнів акредитації (університетах, академіях, інститутах) державної власності) теж регулюється державою.

У ст. 116, Розділі V. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за порушення бюджетного законодавства, Главі 18. Відповідальність та заходи впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства, п. 1 встановлено: «Порушенням бюджетного законодавства визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених цим Кодексом чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання, а саме: ... 24) нецільове використання бюджетних коштів»²⁷⁵; ... та у ст. 119. Нецільове використання бюджетних коштів, п.1 «Нецільовим використанням бюджетних коштів є їх витрачання на цілі, що не відповідають»²⁷⁶: ...

²⁷⁰ Бюджетний кодекс України.– URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. Ст. 51

²⁷¹ Бюджетний кодекс України.– URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. Ст. 55

²⁷² Бюджетний кодекс України.– URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. Ст. 56

²⁷³ Бюджетний кодекс України.– URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. Ст. 57

²⁷⁴ Бюджетний кодекс України.– URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. Ст. 87, 89

²⁷⁵ Бюджетний кодекс України.– URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> Ст.116.

²⁷⁶ Бюджетний кодекс України.– URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> Ст.119.

бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); ...

напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми або в порядку використання бюджетних коштів (включаючи порядок та умови надання субвенцій); ...

бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів)... Зазначене також регулюється і охороняється державою.

У ст. 121. Відповідальність за порушення бюджетного законодавства, п. 1 встановлено: «Посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законом; ... п. 2. Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь»²⁷⁷. Отже, за порушення бюджетного законодавства ЗВО також несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність.

Аналіз Бюджетного кодексу України його статей та визначень термінів дає чітке уявлення меж економічної діяльності, встановлених вітчизняним ЗВО щодо виконання, регулювання і відповідальності згідно цього кодексу, а також відсутність термінів «фінансова автономія» та «фінансова автономія ЗВО».

На виконання Бюджетного законодавства України, Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228, затверджено «Порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ»²⁷⁸ у якому чітко регламентується фінансова діяльність ЗВО. У Порядку²⁷⁹ форма кошторису ЗВО затверджується Міністерством фінансів України²⁸⁰, де кошторис ЗВО є основним плановим фінансовим документом бюджетної установи. Порядком²⁸¹ прописані положення складання кошторису а також основні вимоги щодо його виконання ЗВО.

Ще одним нормативом на виконання Бюджетного кодексу є Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 року, №719 «Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури»²⁸². Відповідно до частини дев'ятої статті 13, частин другої та восьмої статті 43, пункту 25 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення», Бюджетного кодексу України Кабінет Міністрів України затвердив Порядок розміщення на поточних рахунках в банках державного сектору та використання власних надходжень державних і комунальних ЗВО, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, та здійснення контролю за використанням власних надходжень²⁸³, які чітко регламентуються державою.

Натомість приватні ЗВО здійснюють свою економічну діяльність, маючи економічну, у тому числі фінансову, автономію, яка регулюється в основному Господарським²⁸⁴ та Цивільним²⁸⁵ кодексами України та власними статутами, де окреслені права та обов'язки щодо економічної (господарської) діяльності та фінансової автономії недержавних ЗВО.

У ст. 3 п. 1 Господарського кодексу України встановлено: «Під господарською діяльністю ... розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що

²⁷⁷ Бюджетний кодекс України.– URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> Ст.121

²⁷⁸ Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228.- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF>

²⁷⁹ Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228.- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF> п.1.

²⁸⁰ Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету .- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02#n353>

²⁸¹ Порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228.- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF>

²⁸² Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-2015-%D0%BF#n10>

²⁸³ Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури. - - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-2015-%D0%BF#n10>

²⁸⁴ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. - URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

²⁸⁵ Цивільний кодекс України в редакції 19.07.2017 року . - URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

мають цінову визначеність...». У п. 2, цієї ж ст. 3 зазначено: «Господарська діяльність, що здійснюється ... з метою одержання прибутку, є підприємництвом, ... Господарська діяльність може здійснюватись і без мети одержання прибутку (некомерційна господарська діяльність)...»²⁸⁶. У ст. 12 Засоби державного регулювання господарської діяльності, п. 2 встановлено: «Основними засобами регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання є: державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; технічне регулювання; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій»²⁸⁷.

Для нашого дослідження є дотичною також Глава 5 Некомерційна господарська діяльність Господарського кодексу України. Так, у ст. 52, п.1 «Некомерційне господарювання - це самостійна систематична господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку»²⁸⁸. У ст. 53. Організаційні форми здійснення некомерційної господарської діяльності, п. 1. «Некомерційна господарська діяльність може здійснюватися суб'єктами господарювання на основі права власності або права оперативного управління в організаційних формах, які визначаються власником або відповідним органом управління чи органом місцевого самоврядування з урахуванням вимог, передбачених цим Кодексом та іншими законами»²⁸⁹. Зазначене дає підстави і аргументи на користь можливості зміни статусу ЗВО з «бюджетної установи» на НКО та внесення пропозицій відповідних змін у Закон України «Про вищу освіту» й інших нормативно-правових актів, що регулюють економічну діяльність ЗВО .

Господарський кодекс України не містить визначення терміну «фінансова автономія».

Ще один кодекс, який регулює певні складові економічної діяльності вітчизняних ЗВО – Цивільний кодекс України²⁹⁰, закріплює поняття непідприємницьких товариств та установ, а також поняття неприбуткових організацій. Так, у ст. 85 цього кодексу непідприємницькими є товариства, які не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками²⁹¹. Зазначене на наш погляд, передбачає можливість зміни статусу ЗВО з «бюджетної установи» на НКО.

Основною для нашого дослідження, на наш погляд, є Глава 63. Послуги. Загальні положення, Цивільного кодексу України де²⁹²:

ст. 901. Договір про надання послуг ... п. 1. За договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором; п. 2. Положення цієї глави можуть застосовуватися до всіх договорів про надання послуг, якщо це не суперечить суті зобов'язання. ...

ст. 902. Виконання договору про надання послуг, п.1. Виконавець повинен надати послугу особисто; ... п. 2. У випадках, встановлених договором, виконавець має право покласти виконання договору про надання послуг на іншу особу, залишаючись відповідальним в повному обсязі перед замовником за порушення договору. ...

ст. 903. Плата за договором про надання послуг, п. 1. Якщо договором передбачено надання послуг за плату, замовник зобов'язаний оплатити надану йому послугу в розмірі, у строки та в порядку, що встановлені договором; п. 2. У разі неможливості виконати договір про надання послуг, що виникла не з вини виконавця, замовник зобов'язаний виплатити виконавцеві розумну плату. Якщо неможливість виконати договір виникла з вини замовника, він зобов'язаний виплатити виконавцеві плату в повному обсязі, якщо інше не встановлено договором або законом. ...

ст. 904. Відшкодування виконавцеві фактичних витрат за договором про безоплатне надання послуг, п. 1. За договором про безоплатне надання послуг замовник зобов'язаний відшкодувати виконавцеві усі фактичні витрати, необхідні для виконання договору; ... п. 2. Положення частини першої цієї статті застосовуються також у випадках, коли неможливість виконати договір про безоплатне надання послуг виникла з вини замовника або внаслідок непереборної сили. ...

²⁸⁶ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV.- URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

²⁸⁷ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV.- URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

²⁸⁸ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV.- URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

²⁸⁹ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV.- URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

²⁹⁰ Цивільний кодекс України в редакції 19.07.2017 року. - URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

²⁹¹ Цивільний кодекс України в редакції 19.07.2017 року. - URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

²⁹² Цивільний кодекс України в редакції 19.07.2017 року. - URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15> Ст. 901- 907.

ст. 905. Строк договору про надання послуг, п. 1. Строк договору про надання послуг встановлюється за домовленістю сторін, якщо інше не встановлено законом або іншими нормативно-правовими актами. ...

ст. 906. Відповідальність виконавця за порушення договору про надання послуг, п. 1. Збитки, завдані замовнику невиконанням або неналежним виконанням договору про надання послуг за плату, підлягають відшкодуванню виконавцем, у разі наявності його вини, у повному обсязі, якщо інше не встановлено договором. Виконавець, який порушив договір про надання послуг за плату при здійсненні ним підприємницької діяльності, відповідає за це порушення, якщо не доведе, що належне виконання виявилось неможливим внаслідок непереборної сили, якщо інше не встановлено договором або законом; ... п. 2. Збитки, завдані невиконанням або неналежним виконанням договору про безоплатне надання послуг, підлягають відшкодуванню виконавцем у розмірі, що не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, якщо інший розмір відповідальності виконавця не встановлений договором. ...

ст. 907. Розірвання договору про надання послуг, п. 1. Договір про надання послуг може бути розірваний, у тому числі шляхом односторонньої відмови від договору, в порядку та на підставах, встановлених цим Кодексом, іншим законом або за домовленістю сторін. ... Порядок і наслідки розірвання договору про надання послуг визначаються домовленістю сторін або законом.

Коментуючи ст. 901-907, Гл. 63 Цивільного кодексу України можемо додати, що у діючій нормативно-правовій базі відсутні положення, які б задовольняли інтереси суб'єктів економічних відносин у сфері вищої освіти, а саме: здобувачів послуг у сфері вищої освіти (споживачів послуг у сфері вищої освіти); ЗВО (виробників і надавачів послуг у сфері вищої освіти); органів державної влади та місцевого самоврядування, корпорацій, громадських організацій, фізичних осіб (замовників на виробництво і надання послуг у сфері вищої освіти). Вважаємо, що належне виконання договору можливе лише тоді, коли у вітчизняному законодавстві будуть діяти відповідні норми, зокрема, здобувачі вищої освіти (споживачі послуг у сфері вищої освіти) або замовники, у випадках одержання послуг у сфері вищої освіти неналежної якості, матимуть право на відшкодування збитків у встановленому законом порядку, а виробники (надавачі) послуг у сфері вищої освіти ЗВО у випадках невиконання замовником послуг у сфері вищої освіти умов договору (угоди, контракту), матимуть право на відшкодування збитків в установленому законом або рішенням суду порядку.

У Цивільному кодексі України словосполучення «фінансова автономія» нами теж не знайдено.

Порівняльний аналіз наведених положень Бюджетного, Господарського, Цивільного кодексів України дає підстави стверджувати, що вони між собою не узгоджуються і потребують кореляції щодо регулювання економічної діяльності ЗВО України. Зазначене узгодження повинно бути здійснене на основі концептуальних положень Системи національних рахунків 2008 (СНР 2008) / System of National Accounts 2008, New York, 2009²⁹³ шляхом внесення змін у зазначені кодекси України.

Словосполучення «фінансова автономія» нами не знайдено і у базовому, рамковому Законі України «Про освіту»²⁹⁴. Натомість, у ст. 1 Основні терміни та їх визначення, пп. 1 зазначено: *«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...»*²⁹⁵. Однією із найважливіших новел стосовно регулювання економічних відносин у сфері освіти нового Закону, на наш погляд, є поява у цій же 1 ст., пп. 18, головного, на нашу думку, визначення: *«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»*²⁹⁶. Слід зазначити, що у чинному Законі України «Про вищу освіту» до цього часу відсутнє визначення «послуга у сфері вищої освіти». Крім того, у новому Законі «Про освіту» у статтях 3, 4, 10, 17, 22, 23, 39, 79 та ряду інших статей зазначені норми, які безпосередньо впливають на регулювання економічних відносин у сфері вищої освіти і мають бути враховані у спеціальному Законі України «Про вищу освіту».

²⁹³ System of National Accounts 2008, New York, 2009. – URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008.pdf>

²⁹⁴ Закон України «Про освіту» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38–39, ст. 380) від 05.09.2017р.– URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

²⁹⁵ Закон України «Про освіту» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38–39, ст.380) від 05.09.2017р.– URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

²⁹⁶ Закон України «Про освіту» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38–39, ст.380) від 05.09.2017р.– URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

У Законі України «Про вищу освіту»²⁹⁷ знаходимо у ст. 1 Основні терміни та їх визначення у пп. 1 визначення: «автономія закладу вищої освіти – самостійність, незалежність і відповідальність закладу вищої освіти у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів у межах, встановлених цим Законом»²⁹⁸. У ст. 32 Принципи діяльності, основні права та обов'язки закладу вищої освіти цього Закону у п. 1 Діяльність закладу вищої освіти провадиться на принципах²⁹⁹ ... пп.1 Закону знаходимо словосполучення: «автономії та самоврядування...»³⁰⁰

та у п. 2 Заклади вищої освіти мають рівні права, що становлять зміст їх автономії та самоврядування³⁰¹ є словосполучення «автономія та самоврядування»³⁰². Не розкрито суті фінансової автономії і у розділі VII Управління закладом вищої освіти³⁰³ та у розділі XII Фінансово-економічні відносини у сфері вищої освіти³⁰⁴ Закону. Отже, у Законі України «Про вищу освіту»³⁰⁵ визначення «фінансова автономія» та «фінансова автономія ЗВО» теж відсутні.

Нагадаємо, що у ст. 71 Закону, економічна діяльність ЗВО у статусі бюджетна установа «здійснюється за рахунок коштів державного бюджету на умовах державного замовлення на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів та за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, з дотриманням принципів цільового та ефективного використання коштів, публічності та прозорості у прийнятті рішень. ... місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування можуть здійснювати фінансування державних закладів вищої освіти у встановленому законодавством порядку. Розміри бюджетних призначень на підготовку фахівців з вищою освітою, а також на підготовку наукових і науково-педагогічних кадрів встановлюються у Державному бюджеті України на відповідний рік. Фінансування комунальних закладів вищої освіти здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України та інших джерел, не заборонених законодавством...»³⁰⁶.

В Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством...³⁰⁷, преамбулі зазначено: «...Підтверджуючи, що Європейський Союз визнає європейські прагнення України і вітає її європейський вибір, у тому числі її зобов'язання розбудувати розвинуту й сталу демократію та ринкову економіку;...», а також ст. 1 «...підтримувати зусилля України стосовно завершення переходу до діючої ринкової економіки, у тому числі шляхом поступової адаптації її законодавства до *acquis* ЄС;...»; та ст. 3 «Сторони визнають, що принципи вільної ринкової економіки становлять основу для їхніх відносин»³⁰⁸. Наведені положення, на наш погляд, дають достатньо підстав стверджувати, що українські ЗВО мають стати повноправними гравцями ринкової економіки, де конкуренція між університетами є вільною, прозорою і неспотвореною.

Що стосується безпосередньо вищої освіти, то у ст. 431, Главі 23 Освіта, навчання та молодь, цієї Угоди сформульовано: «Сторони зобов'язуються активізувати співробітництво в галузі вищої освіти, зокрема, з метою: «а) реформування та модернізації систем вищої освіти; б) сприяння зближенню у сфері вищої освіти, яке відбувається в рамках Болонського процесу; в) підвищення якості та важливості вищої освіти; г) поглиблення співробітництва між ЗВО; е) розширення можливостей ЗВО; ф) активізації мобільності студентів та викладачів; г) увага приділятиметься співробітництву в галузі освіти з метою спрощення доступу до отримання вищої освіти»³⁰⁹. На наш погляд, у підпункті «е) розширення

²⁹⁷ Закон України «Про вищу освіту».- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

²⁹⁸ Закон України «Про вищу освіту».- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> Ст.1

²⁹⁹ Закон України «Про вищу освіту».- URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> Ст.32. п.1

³⁰⁰ Закон України «Про вищу освіту».- URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> Ст.32. п.1, пп.1

³⁰¹ Закон України «Про вищу освіту».- URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> Ст.32. п.2

³⁰² Закон України «Про вищу освіту».- URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> Ст.32. п.2

³⁰³ Закон України «Про вищу освіту».- URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> розділі VII

³⁰⁴ Закон України «Про вищу освіту».- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> розділі XII

³⁰⁵ Закон України «Про вищу освіту».- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

³⁰⁶ Закон України «Про вищу освіту».- URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> Ст. 71

³⁰⁷ Україна: Рада прийняла асоціаційну угоду між Україною та ЄС.- URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/11/ukraine-association-agreement/>

³⁰⁸ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони № 984_011, поточна редакція від 30.11.2015, підстава v2980321-15 . – URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

³⁰⁹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони № 984_011, поточна редакція від 30.11.2015, підстава v2980321-15 . – URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

можливостей ЗВО» йдеться про розширення фінансової автономії, у тому числі економічної автономії вітчизняних ЗВО.

На виконання цієї Угоди між Україною та ЄС, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 року № 847 затверджено План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС...³¹⁰, яким передбачено забезпечення виконання планів заходів у межах відповідних бюджетних призначень, а також за рахунок ресурсів міжнародної технічної допомоги та інших джерел, не заборонених законодавством та щоквартальне надання звітів та інформації, пропозицій про стан і виконання планів заходів, Кабінетові Міністрів України. Більш детальний аналіз Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством...³¹¹ та Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС...³¹² нами буде здійснено на наступному етапі нашого дослідження.

Діючи в Україні основні нормативно-правові акти, які регулюють економічну (господарську) діяльність ЗВО як суб'єктів ринкової економіки, зокрема, Конституція України³¹³, Бюджетний Кодекс України³¹⁴, Господарський кодекс України³¹⁵, Цивільний кодекс України³¹⁶, закони України про державні бюджети України, нормативно-правові акти Міністерства фінансів України³¹⁷, Міністерства освіти України³¹⁸, інших центральних органів виконавчої влади, у підпорядкуванні яких є ЗВО, Закон України «Про освіту»³¹⁹, Закон України «Про вищу освіту»³²⁰, не містять визначення «фінансова автономія» взагалі і «фінансова автономія закладу вищої освіти» зокрема.

У Національному освітньому глосарії: вища освіта³²¹, де узагальнено поняттєво-термінологічний апарат вищої освіти, який використовується міжнародною, європейською, українською фаховою спільнотою при реалізації розвитку Європейського простору вищої освіти є наступні визначення: «Автономія ЗВО / (Institutional autonomy) ... внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності ... Право ЗВО приймати рішення щодо академічних (освітні програми і навчальні плани, методи викладання, дослідження тощо); фінансових (розподіл коштів, оплата праці тощо); організаційних (структура закладу, статут, вибори тощо); кадрових (відбір кадрів, кар'єрне просування, заробітна плата тощо) питань»³²²; та «...університети на засадах автономії, академічної свободи здійснюють освітню, дослідницьку, інноваційну діяльність...»³²³, але серед 172 ключових термінів, визначення «фінансова автономія» відсутнє.

³¹⁰ Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, розпорядження КМУ від 17 вересня 2014 р. № 847-р./План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС... - URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014>

³¹¹ Україна: Рада прийняла асоціативну угоду між Україною та ЄС.- URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/11/ukraine-association-agreement/>

³¹² Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, розпорядження КМУ від 17 вересня 2014 р. № 847-р./План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС...- URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014>

³¹³ Конституція України (БВР), 1996. - URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1476768066815740>

³¹⁴ Бюджетний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010. - URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

³¹⁵ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV.- URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

³¹⁶ Цивільний кодекс України в редакції 19.07.2017 року . - URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

³¹⁷ Міністерство фінансів України URL: <https://www.minfin.gov.ua/>

³¹⁸ Міністерство освіти України .- URL: <https://mon.gov.ua/ua>

³¹⁹ Закон України «Про освіту» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38–39, ст.380) від 05.09.2017р.– URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

³²⁰ Закон України «Про вищу освіту» .- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

³²¹ Національний освітній глосарій: вища освіта / 2-е вид., перероб. і доп. / авт.-уклад. : В. М. Захарченко, С. А. Калашнікова, В. І. Луговий, А. В. Ставицький, Ю. М. Рашкевич, Ж. В. Таланова / За ред. В. Г. Кременя. – К. : ТОВ «Видавничий дім «Плеяди», 2014. – 100 с.

³²² Національний освітній глосарій: вища освіта / 2-е вид., перероб. і доп. / авт.-уклад. : В. М. Захарченко, С. А. Калашнікова, В. І. Луговий, А. В. Ставицький, Ю. М. Рашкевич, Ж. В. Таланова / За ред. В. Г. Кременя. – К. : ТОВ «Видавничий дім «Плеяди», 2014. – 100 с. С.9

³²³ Національний освітній глосарій: вища освіта / 2-е вид., перероб. і доп. / авт.-уклад. : В. М. Захарченко, С. А. Калашнікова, В. І. Луговий, А. В. Ставицький, Ю. М. Рашкевич, Ж. В. Таланова / За ред. В. Г. Кременя. – К. : ТОВ «Видавничий дім «Плеяди», 2014. – 100 с. С.65-66.

У монографії «Автономія та врядування у вищій освіті»³²⁴, зазначається: «Автономія закладів вищої освіти за концепцією ЄАУ має кілька вимірів – академічний, організаційний, кадровий, фінансовий»; ... «Фінансовий вимір передбачає: тривалість і модель фінансування; збереження залишків; запозичення коштів; запровадження плати для вітчизняних та іноземних студентів. ... За цими вимірами та показниками автономії в межах ЄАУ здійснюють обстеження рівня автономності закладів вищої освіти в країнах Європи за 100-бальною шкалою ... Кількісний вираз автономних характеристик дає змогу визначити взаємозалежність автономності та досягнень вищої школи, об'єктивно схарактеризувати стан університетської автономії та її параметри за різними вимірами...»³²⁵. Як зазначено науковцями автономія ЗВО вимірюється і має індекси та критерії результатів діяльності ЗВО конкретних країн, але яким чином вимірюється автономія ЗВО у зазначеній монографії нами не знайдено. Натомість, у дослідженні знаходимо словосполучення «фінансова автономія університетів», яка подається як аналіз: «Фінансова автономія університетів оцінювалася через призму таких параметрів: структура фінансування (державне фінансування; допоміжні (посередницькі) органи фінансування (фінансування інституцій, фінансування досліджень); фінансове звітування); фінансова спроможність (резерви та профіцит (надлишок); позики та нарощування фондів; володіння землею та будівлями. Основні особливості фінансової автономії університетів у країнах ЄС є такими: державне фінансування розподіляється на блочно-грантовій основі, що передбачає чітку орієнтацію на цілі та критерії досягнень; надання права університетів брати оплату за навчання; наявність обмежень для оперування університетів на фінансових ринках; право володіння університетами власністю на землю та будівлі обумовлено національними традиціями та відповідно впливає на можливості ЗВО щодо використання землі та будівель»³²⁶. Зазначені параметри діють лише для західних університетів, які мають інституційну автономію, що суттєво різниться по країнах та вимірюється міжнародними рейтингами.

У Розділі 6 «Європейська політика у сфері вищої освіти: документи щодо автономії та врядування» цієї монографії, автором в анотації зазначено: «...Розглянуті окремі складові принципу автономії університетів: академічна, фінансова, організаційна, кадрова, науково-дослідна автономії»³²⁷, але автор розглядає статuti європейських університетів як єдине ціле, що на нашу думку, не розкриває суті фінансової автономії університетів. Наприклад: «Розділ IX. Економіка та адміністрація університету: майно університету, юридична діяльність університету, відповідальність та визначене майно університету, фінансова економіка університету, господарська діяльність університету, структура адміністрації університету, організація розпорядку діяльності університету, принципи дії центральної адміністрації, працевлаштування керівних одиниць працевлаштування, порядок працевлаштування канцлера, компетенція канцлера, компетенція заступників канцлера...»³²⁸ без конкретних посилань, які б можна було перевірити і зробити власний аналіз.

У розділі 9 «Нормативно-правові основи реалізації фінансової автономії у вищому навчальному закладі», зазначеної монографії³²⁹ автором виокремлено: «...На сучасному етапі розвитку вищої освіти

³²⁴ 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

³²⁵ 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 С.43

³²⁶ 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 С.66.

³²⁷ 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 С. 118

³²⁸ 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 С. 121-122

³²⁹ 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

основними векторами діяльності є підвищення якості освіти, удосконалення механізмів фінансування та управління освітніми закладами, підвищення інвестиційної привабливості сфери освіти, розвитку ефективного ринку освітніх послуг. Глобальні тенденції призводять до зміни джерел і структури інвестицій у сферу освіти, посилюють конкуренцію на ринку освітніх послуг, вимагають організаційної перебудови системи вищої освіти і формування нових механізмів фінансування освітньої діяльності»³³⁰, нас зацікавило словосполучення «удосконалення механізмів фінансування та управління» у зазначеній вище цитаті, але нами це словосполучення далі по тексту так і не було знайдено, натомість у висновках автор констатує, що «...На сьогоднішньому етапі розвитку українського суспільства удосконалення механізмів фінансування освітніх закладів, підвищення інвестиційної привабливості сфери вищої освіти, розвитку ефективного ринку освітніх послуг можливо лише через системні комплексні зміни»³³¹. Визначення фінансової автономії ЗВО за конкретними посиланнями на нормативно-правові акти у зазначеній ґрунтовній монографії нами не знайдено.

У 2009 році в Україні створено громадську спілку – Хартію університетів України «Академічні свободи, університетська автономія та освіта»³³² (коротка назва – Ольвійська хартія), яка містить питання автономії ЗВО на національному рівні. Так, у п. 1.3. ст. 1 Ольвійської хартії подано визначення університетської автономії, яка розуміється формою встановлення та досягнення сформульованих академічних свобод, що визначається як необхідна ступінь незалежності університету³³³:

у правоздатності вирішувати завдання розвитку особистості, суспільства;

від зовнішнього втручання (від держави та інших суспільних сил) приймати рішення стосовно внутрішньої організації та управління, розподілу фінансових ресурсів та генерування доходів, адміністрування і встановлення власної лінії поведінки (місії) у сфері освіти, науково-дослідної роботи, викладання й інших пов'язаних із цим видах діяльності.

Згідно з п. 3.8. Хартії університети закликають уряд визнати принципи університетської автономії, що підкріплює їх різноманітні місії, в тому числі³³⁴:

- академічної автономії (навчальні плани, програми та наукові дослідження);
- фінансової автономії (виділення бюджету єдиною сумою);
- організаційної автономії (організаційна структура університетів);
- автономії в області кадрової політики (найм, заробітна плата та просування по службі)....

Створена у 2009 році Ольвійська хартія є реакцією академічної спільноти на Лісабонську декларацію 2007 р³³⁵, про яку йшлося у п 3.1.

Н. Василькова у статті «Дослідження автономії університетів у Європі»³³⁶ на основі матеріалів доповіді University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala /«Університетська автономія в Європі»³³⁷, здійснила аналіз праці зазначених авторів та виклала його наступним чином: «Університетська автономія включає наступні складові: академічну, організаційну, кадрову і фінансову автономію»³³⁸. Суть фінансової автономії ЗВО автор розуміє як «... можливості вільно розпоряджатися

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 С. 164

³³⁰ 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 С. 165

³³¹ 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 С. 183

³³² Академічні свободи, університетська автономія та освіта сталого розвитку. Мовою документів: Наукове видання. – Миколаїв: Вид-во Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, 2009. - 288 с. С. 255.

³³³ Академічні свободи, університетська автономія та освіта сталого розвитку. Мовою документів: Наукове видання. – Миколаїв: Вид-во Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, 2009. - 288 с. С. 256-263.

³³⁴ Академічні свободи, університетська автономія та освіта сталого розвитку. Мовою документів: Наукове видання. – Миколаїв: Вид-во Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, 2009. - 288 с. С. 260-261

³³⁵ The Lisbon Declaration. Europe's Universities Beyond 2010: Diversity With A Common Purpose. Academic Information Centre. URL: http://www.aic.lv/bologna/Bologna/London_conf/Lisbon_declaration.pdf

³³⁶ Василькова Н., «Дослідження автономії університетів у Європі», Університетська освіта №1, 2011. - URL: https://kneu.edu.ua/userfiles/univ_osvita/1y2011/index.html

³³⁷ University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala. - URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf

³³⁸ Василькова Н., «Дослідження автономії університетів у Європі», Університетська освіта №1, 2011. - URL: https://kneu.edu.ua/userfiles/univ_osvita/1y2011/index.html С. 49.

доходом, що безпосередньо впливає на здатність забезпечувати певну стратегію. Розрізняють формальну і операційну фінансову автономію»³³⁹. Автор не пояснює як розрізняти формальну і операційну фінансову автономію, натомість подає інформацію про «Державне фінансування ... (за результатами переговорів) між міністерством та університетом, в яких права і обов'язки університетів (щодо ресурсів, кількості студентів) визначаються на основі ймовірного річного коригування. ... Простежується тенденція до розподілу державних коштів через блок-гранти, замість постатейного фінансування. ... У Європі існує три моделі встановлення плати за навчання, а саме плата може визначатись: 1) університетом, 2) міністерством (або іншим державним органом), 3) обома разом (рис.2)»³⁴⁰. Цікавим для нашої теми дослідження є рис. 2, де автор схематично подає моделі встановлення плати за навчання у європейських університетах. Щодо блок-грантів, вона наводить їх: «це фінансові субсидії, які охоплюють кілька категорій витрат, таких як навчання, поточні операційні витрати та/або науково-дослідницька діяльність»³⁴¹. Із зазначеного є зрозумілим, що європейські університети фінансуються державою та через так звані блок-гранти – отримують державні субсидії за результатами переговорів. Тобто, в більшості університетів Європи, за результатами переговорів з боку міністерств та університетів виділяються кошти (державне фінансування) на підготовку фахівців.

М. Михайліченко у праці «Автономія університетів як необхідна умова децентралізації державної влади в освіті України» зазначає що, «Університети закликають уряд визнати принципи університетської автономії, що підкріплює їх різноманітні місії, в тому числі: академічної автономії (навчальні плани, програми та наукові дослідження); фінансової автономії (виділення бюджету єдиною сумою); організаційної автономії (організаційна структура університетів); автономії у сфері кадрової політики (найм, заробітна плата та просування по службі)»³⁴². Автор сформулював наступні визначення: «фінансова автономія (пов'язана з порядком типу бюджетного фінансування, проміжними фінансовими органами, фінансовою звітністю, рівнем незалежності у використанні фінансових ресурсів (призначення плати за навчання й оплати праці, права власності на фізичні активи, обмеження фінансових операцій, формування резервів й використання надлишкових коштів, кредитні й депозитні операції), правом розпоряджатися майном, самостійно утворювати організації та юридичні особи)»; та «фінансова автономія структурного підрозділу має ґрунтуватися на чітко розрахованому бюджеті і витраті коштів у межах цього бюджету, без їх перевищення з урахуванням необхідних статей як прибутку, так і видатків, а також урахуванням наповненості цього бюджету різними підрозділами, що входять у автономну структуру і їх потребами»³⁴³ ця інформація наводиться вже про фінансову автономію структурного підрозділу ЗВО «має ґрунтуватися на чітко розрахованому бюджеті і витраті коштів у межах цього бюджету, без їх перевищення з урахуванням необхідних статей як прибутку, так і видатків, а також урахуванням наповненості цього бюджету різними підрозділами, що входять у автономну структуру...»³⁴⁴, ми цю думку автора не поділяємо, адже витрати, кошторис, а також статті прибутку регулюються Бюджетним кодексом України і межі фінансової автономії ЗВО встановлюються і регулюються бюджетним законодавством.

³³⁹ Василькова Н., «Дослідження автономії університетів у Європі», Університетська освіта №1, 2011.- URL: https://kneu.edu.ua/userfiles/univ_osvita/1y2011/index.html С. 49.

³⁴⁰ Василькова Н., «Дослідження автономії університетів у Європі», Університетська освіта №1, 2011.- URL: https://kneu.edu.ua/userfiles/univ_osvita/1y2011/index.html С. 50-51.

³⁴¹ Василькова Н., «Дослідження автономії університетів у Європі», Університетська освіта №1, 2011.- URL: https://kneu.edu.ua/userfiles/univ_osvita/1y2011/index.html С. 50.

³⁴² Михайліченко М. Автономія університетів як необхідна умова децентралізації державної влади в освіті України, Нова парадигма, випуск 132, 2015.- 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/31-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-136-1-10-20190205.pdf> С.4

³⁴³ Михайліченко М. Автономія університетів як необхідна умова децентралізації державної влади в освіті України, Нова парадигма, випуск 132, 2015.- 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/31-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-136-1-10-20190205.pdf> С.9

³⁴⁴ Михайліченко М. Автономія університетів як необхідна умова децентралізації державної влади в освіті України, Нова парадигма, випуск 132, 2015.- 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/31-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-136-1-10-20190205.pdf> С.9

Захід, що привернув нашу увагу, був «круглий стіл», присвячений темі «Університетська автономія в Україні: міф чи реальність?»³⁴⁵, статті якого відображено у тижневику «Освіта»³⁴⁶.

В. Луговий зазначив, що: «...реалізація законодавчо визнаних засад університетської автономії наштовхнулася на дві серйозні перешкоди. Вони виникли не з вини університетських спільнот. Перша з них пов'язана зі значною атрофією в університетському середовищі самостійності в діяльності і відтак небажанням запроваджувати автономію. Друга – у неможливості реалізувати на практиці багатьох задекларованих положень автономії, зокрема організаційних, кадрових, фінансових...»³⁴⁷. На наше переконання, це є підтвердженням того, що відсутність фінансової автономії українських університетів пояснюється, перш за все, колізією в законодавстві та нормативно-правовою неврегульованістю. Справа у тому, що українські державні університети здійснюють економічну діяльність як «бюджетна установа». Межі самостійності для них визначені у Бюджетному кодексі України.

Ю.Скиба у дослідженні «Перспективи наукових досліджень в умовах автономії університету»³⁴⁸, цього Круглого столу відзначає, що «В умовах сьогодення – на думку В. Лугового, С. Калашнікової, О. Слюсаренко, Ж. Таланової, – університетська автономія зводиться до питань розширення фінансової незалежності вищих навчальних закладів, збільшення їх повноважень у визначенні змісту навчальних програм, вирішенні формальних проблем штатного складу, присудження наукових ступенів тощо. Проте, у вищій освіті України, на наш погляд, бракує, насамперед, науково-дослідницької автономії, оскільки вона є умовою реалізації інтелектуально-освітнього потенціалу, сприяючи ефективній реалізації місії і бачення, завдань і функцій вищого навчального закладу»³⁴⁹.

Б. Корольов у заключній статті³⁵⁰, зазначає: «...В інших країнах управління автономними університетами здійснюється на корпоративних засадах. Засновник закладу на основі певних угод передає управління закладом команді менеджерів, яка практично і керує всіма ділянками роботи закладу. При цьому широкі повноваження зберігаються за колективними органами: вченою радою, наглядовою радою. Цей досвід варто застосувати в Україні»³⁵¹. Далі автор зазначає, що «Нарешті ВНЗ отримали і фінансову автономію, чого особливо настійно добивалися ректори... Потрібно було здійснити ряд наступних кроків: 1. Внести зміни в ті законодавчі акти, які суперечать нормам Закону України «Про вищу освіту». 2. Підготувати нормативні акти (Постанови Кабінету Міністрів, накази Міністерства освіти і науки України), які б забезпечували унормування роботи університетів в умовах автономії. 3. Сформувати модель автономного університету з урахуванням специфіки України. 4. Кожному закладу вищої освіти розробити комплекс документів, які б дозволяли йому ефективно працювати, як автономна установа. 5. Підготувати суб'єктів діяльності університетів до роботи в умовах автономії»³⁵²; та констатував «Практична реалізація кожного з цих завдань знаходиться в різному стані: 1. Щодо уточнення законодавства, тут зроблений лише перший крок. ... 3. Обов'язковою умовою запровадження автономії є ґрунтовне наукове визначення моделі самоврядного навчального закладу України. Вона має врахувати такі особливості розвитку вищої освіти в Україні: – відсутність сталих

³⁴⁵ Університетська автономія: міф чи реальність?: матеріали «Круглого столу» тижневіка «Освіта» (16 березня 2016 р. – 3 трав. 2017 р.) / Ін-т вищ. освіти НАПН України, Харків. гуманітар. ун-т «Нар. укр. акад.», Редакція Всеукр. громад.-політ. тижневіка «Освіта»; [упоряд.: К. В. Астахова, О. С. Коноваленко]. – Харків : Вид-во НУА, 2017. – 60 с.

³⁴⁶ Університетська автономія: міф чи реальність? : матеріали «Круглого столу» тижневіка «Освіта» (16 березня 2016 р. – 3 трав. 2017 р.) / Ін-т вищ. освіти НАПН України, Харків. гуманітар. ун-т «Нар. укр. акад.», Редакція Всеукр. громад.-політ. тижневіка «Освіта»; [упоряд.: К. В. Астахова, О. С. Коноваленко]. – Харків : Вид-во НУА, 2017. – 60 с. С. 11.

³⁴⁷ Університетська автономія: міф чи реальність?: матеріали «Круглого столу» тижневіка «Освіта» (16 березня 2016 р. – 3 трав. 2017 р.) / Ін-т вищ. освіти НАПН України, Харків. гуманітар. ун-т «Нар. укр. акад.», Редакція Всеукр. громад.-політ. тижневіка «Освіта»; [упоряд.: К. В. Астахова, О. С. Коноваленко]. – Харків : Вид-во НУА, 2017. – 60 с. С. 7

³⁴⁸ Університетська автономія: міф чи реальність?: матеріали «Круглого столу» тижневіка «Освіта» (16 березня 2016 р. – 3 трав. 2017 р.) / Ін-т вищ. освіти НАПН України, Харків. гуманітар. ун-т «Нар. укр. акад.», Редакція Всеукр. громад.-політ. тижневіка «Освіта»; [упоряд.: К. В. Астахова, О. С. Коноваленко]. – Харків : Вид-во НУА, 2017. – 60 с. С. 13.

³⁴⁹ Університетська автономія: міф чи реальність?: матеріали «Круглого столу» тижневіка «Освіта» (16 березня 2016 р. – 3 трав. 2017 р.) / Ін-т вищ. освіти НАПН України, Харків. гуманітар. ун-т «Нар. укр. акад.», Редакція Всеукр. громад.-політ. тижневіка «Освіта»; [упоряд.: К. В. Астахова, О. С. Коноваленко]. – Харків : Вид-во НУА, 2017. – 60 с. С. 13.

³⁵⁰ Університетська автономія: міф чи реальність?: матеріали «Круглого столу» тижневіка «Освіта» (16 березня 2016 р. – 3 трав. 2017 р.) / Ін-т вищ. освіти НАПН України, Харків. гуманітар. ун-т «Нар. укр. акад.», Редакція Всеукр. громад.-політ. тижневіка «Освіта»; [упоряд.: К. В. Астахова, О. С. Коноваленко]. – Харків : Вид-во НУА, 2017. – 60 с. С. 42.

³⁵¹ Університетська автономія: міф чи реальність?: матеріали «Круглого столу» тижневіка «Освіта» (16 березня 2016 р. – 3 трав. 2017 р.) / Ін-т вищ. освіти НАПН України, Харків. гуманітар. ун-т «Нар. укр. акад.», Редакція Всеукр. громад.-політ. тижневіка «Освіта»; [упоряд.: К. В. Астахова, О. С. Коноваленко]. – Харків : Вид-во НУА, 2017. – 60 с. С. 44.

³⁵² Університетська автономія: міф чи реальність?: матеріали «Круглого столу» тижневіка «Освіта» (16 березня 2016 р. – 3 трав. 2017 р.) / Ін-т вищ. освіти НАПН України, Харків. гуманітар. ун-т «Нар. укр. акад.», Редакція Всеукр. громад.-політ. тижневіка «Освіта»; [упоряд.: К. В. Астахова, О. С. Коноваленко]. – Харків : Вид-во НУА, 2017. – 60 с. С. 45.

традицій автономії; – особливості фінансування вищої освіти в Україні. На Заході існує багатоканальна система фінансування науки. Значними донорами у фінансуванні університетів там виступають приватні фірми, банки, концерни. В Україні основним джерелом фінансування виступає держава, доля приватного сектору не перевищує 2%; – особливістю автономних університетів на заході є те, що майже вся наука зосереджена в університетах. Вони виконують ліву частку замовлень на дослідження...»³⁵³.

Є. Малік та М. Білінець у статті «Фінансування вищої освіти: сучасні тенденції та зарубіжний досвід»³⁵⁴ зазначають: «... здійснити такі заходи: реформу вищої освіти (забезпечення автономії університетів та обговорення введення ваучерної системи, яка сприятиме автономії ЗВО); створення сприятливого інвестиційного клімату; підтримку та розвиток кооперації освіти та бізнесу; полегшення умов кредитування на здобуття освіти»³⁵⁵.

М. Михайліченко, Л. Макодзей у презентації «Університетська автономія: історичні реалії та виклики сьогодення»³⁵⁶ зазначають, що «закон Едгара Форя (Франція) про реорганізацію системи вищої освіти, в якому визначено такі поняття автономії: адміністративна – управління університетами і структурними підрозділами здійснюється президентами або директорами, які обираються радами; педагогічна – університети самостійно визначають зміст навчальних програм, організують освітній процес і науково-дослідні роботи, обирають засоби оцінювання знань; фінансова – університети вільно розпоряджаються дотаціями із бюджету, які виділяються державою, а також іншими приватними або суспільними коштами»³⁵⁷.

Н. Давидова у статті «Автономізація цивільно-правового статусу вищого навчального закладу» дає визначення автономії ЗВО. «Автономія – це інституційна форма академічної свободи, яка є необхідною передумовою для того, ЗВО ефективно виконував належні йому функції без надмірного тиску держави і комерціалізації...; Для повноправної участі ВНЗ у цивільно-правових відносинах йому необхідно мати автономію. Притаманні цивільному праву диспозитивність, майнова самостійність та юридична рівність сторін не можлива без автономності правового статусу НЗ взагалі та ВНЗ зокрема»³⁵⁸. Далі автор зазначає, щодо «...економічної автономії (інша назва фінансової) належить вирішення питань адміністрування та фінансового менеджменту, зокрема поширення різних форм залучення та розподілу коштів, здатність до самофінансування завдяки отримуваним коштам від фізичних та юридичних осіб у формі плати за навчання, можливість кредитування (боргового фінансування) і диверсифікації джерел надходження коштів, здатність ефективно володіти і користуватись земельними ділянками та будівлями, а також процедури і форми звітності. Така автономія надає ВНЗ можливість швидко і гнучко реагувати на потреби ринку»³⁵⁹.

А. Соколовська у статті «Шляхи розширення фінансової автономії університетів»³⁶⁰ стверджує наступне: «Для українських університетів державної форми власності питання фінансової автономії стоїть особливо гостро через їх функціонування у статусі бюджетних установ, котрий обмежує їх права розпоряджатися не лише державними, а й заробленими коштами. На думку Шарова О. І., фінансова автономія українських закладів вищої освіти (ЗВО) реалізується лише на 5%, тобто є мінімальною»³⁶¹; та

³⁵³ Університетська автономія: міф чи реальність?: матеріали «Круглого столу» тижневика «Освіта» (16 березня 2016 р. – 3 трав. 2017 р.) / Ін-т вищ. освіти НАПН України, Харків. гуманітар. ун-т «Нар. укр. акад.», Редакція Всеукр. громад.-політ. тижневика «Освіта»; [упоряд.: К. В. Астахова, О. С. Коноваленко]. – Харків : Вид-во НУА, 2017. – 60 с. С. 46.

³⁵⁴ Малік Є. О., Білінець М. Ю. Фінансування вищої освіти: сучасні тенденції та зарубіжний досвід / Є. О. Малік, М.Ю. Білінець // Ефективна економіка. – 2014. – №8. - URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3259>.

³⁵⁵ Малік Є. О., Білінець М. Ю. Фінансування вищої освіти: сучасні тенденції та зарубіжний досвід / Є. О. Малік, М.Ю. Білінець // Ефективна економіка. – 2014. – №8. - URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3259>.

³⁵⁶ М. Михайліченко, Л. Макодзей Презентація «Університетська автономія: історичні реалії та виклики сьогодення». - URL: <http://www.edu-trends.info/wp-content/uploads/2015/06/Autonomy1.pdf>

³⁵⁷ М. Михайліченко, Л. Макодзей Презентація «Університетська автономія: історичні реалії та виклики сьогодення». - URL: <http://www.edu-trends.info/wp-content/uploads/2015/06/Autonomy1.pdf> С.3

³⁵⁸ Н.Давидова «Автономізація цивільно-правового статусу вищого навчального закладу», Юридичний вісник 4 (33) 2014.- URL: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/UV/article/view/8394/10205>

³⁵⁹ Н.Давидова «Автономізація цивільно-правового статусу вищого навчального закладу», Юридичний вісник 4 (33) 2014.- URL: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/UV/article/view/8394/10205>

³⁶⁰ Соколовська А. М. Шляхи розширення фінансової автономії університетів Бізнесінформ № 4, 2018 103.- 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/binf_2018_4_16.pdf

³⁶¹ Соколовська А. М. Шляхи розширення фінансової автономії університетів Бізнесінформ № 4, 2018 103.- 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/binf_2018_4_16.pdf С.2

«Цей закон не усунув суттєвих обмежень фінансової автономії українських університетів порівняно із західноєвропейськими»³⁶². Автор пропонує: «Правовою основою розширення їх фінансової автономії може стати внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо визначення їх статусу та надання ЗВО, котрі мають різний статус, різних прав у сфері фінансової та господарської діяльності. Зокрема, обґрунтовано доцільність функціонування університетів державної форми власності в одному з таких статусів: бюджетна установа, державна некомерційна установа неринкового типу, державна комерційна установа (підприємницький університет)...»³⁶³.

Л. Шевченко у статті «Фінансова автономія університету: світовий досвід для України»³⁶⁴ зазначає: «Розширення фінансової автономії університетів свідчить про зміну механізму взаємодії держави з ВНЗ»³⁶⁵. Автор вважає, що: «Розвиток вищої освіти в Україні потребує вдосконалення фінансування ВНЗ, зміцнення реальної автономії навчальних закладів з можливістю самостійного розпорядження їх бюджетами»³⁶⁶.

С. Калашнікова у розділі «Теоретичні основи розбудови інституційної спроможності та розвитку лідерського потенціалу закладів вищої освіти» монографії³⁶⁷ розглядає поняття «фінансова автономія університетів» як: «Фінансова автономія університетів проявляється через призму таких параметрів: структура фінансування (державне фінансування; допоміжні (посередницькі) органи фінансування (фінансування інституцій, фінансування досліджень); фінансове звітування); фінансова спроможність (резерви та профіцит (надлишок); позики та нарощування фондів; володіння землею та будівлями»³⁶⁸.

Аналіз проблем правового регулювання економічної діяльності ЗВО та їх фінансової автономії у дослідженнях вітчизняних науковців на нашу думку, дає достатньо підстав для висновку, що немає єдності у поглядах що саме розуміється під «фінансовою автономією ЗВО», натомість більшість дослідників посилаються на аналітичні звіти^{369, 370}, здійснені European University Association (EUA)³⁷¹/Європейською асоціацією університетів, а не на конкретні нормативно правові акти, які регулюють економічну діяльність університету конкретної країни-члена ЄС. На наше переконання, це є підтвердженням того, що відсутність фінансової автономії українських університетів пояснюється, перш за все, колізією в законодавстві та нормативно-правовою неврегульованістю. Справа у тому, що українські державні університети здійснюють економічну діяльність як «бюджетна установа» й межі самостійності для них визначені у Бюджетному кодексі України.

³⁶² Соколовська А. М. Шляхи розширення фінансової автономії університетів Бізнесінформ № 4, 2018 103.- 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/binf_2018_4_16.pdf C.2

³⁶³ Соколовська А. М. Шляхи розширення фінансової автономії університетів Бізнесінформ № 4, 2018 103.- 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/binf_2018_4_16.pdf C.7

³⁶⁴ 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>

³⁶⁵ 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> C.1.

³⁶⁶ 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> C.5.

³⁶⁷ Розвиток інституційного потенціалу університетів у контексті глобального лідерства: колективна монографія / Авторський колектив: Є. Балджи, І. Драч, С. Калашнікова, О. Коваленко, С. Курбатов, Н. Невмержицька, О. Паламарчук, В. Рябченко, Л. Червона; за заг. ред. С. Калашнікової. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – 205 с. URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/mon_inst_potencial_Univ_Global_liderstvo_IVO-2017-205p_avtors-kolektiv.pdf C.9

³⁶⁸ Розвиток інституційного потенціалу університетів у контексті глобального лідерства: колективна монографія / Авторський колектив: Є. Балджи, І. Драч, С. Калашнікова, О. Коваленко, С. Курбатов, Н. Невмержицька, О. Паламарчук, В. Рябченко, Л. Червона; за заг. ред. С. Калашнікової. – Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – 205 с. URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/mon_inst_potencial_Univ_Global_liderstvo_IVO-2017-205p_avtors-kolektiv.pdf C.9

³⁶⁹ European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala. - URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf

³⁷⁰ 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

³⁷¹ European University Association - URL: <https://eua.eu/>

Загальні висновки

Здійснений аналіз основних міжнародних документів, досліджень наукових та аналітичних джерел з проблем правового регулювання економічної діяльності університетів як суб'єктів (автономних інституцій) сучасної ринкової економіки в Європейському просторі вищої освіти дає підстави вважати, що зазначені проблеми правового регулювання економічної діяльності університетів визнаються актуальними і важливими. Так, зокрема у Декларації Глазго «Сильні університети для сильної Європи, 2005» (м. Брюссель, 15 квітня 2005 року)³⁷², у розділах VII Якість сильних університетів, п. 27 «Університети підкреслюють суттєвий зв'язок між забезпеченням стійкої якості, *ступінню автономії і обсягами фінансування*, і закликають уряди признати той факт, що більш висока ступінь автономії і належне фінансування мають виключну важливість для підвищення загальної якості європейських університетів»; та VIII Фінансування для забезпечення сильних університетів, п. 32 «Університети працюють над диверсифікацією джерел фінансування. ...будуть продовжувати вивчення моделей комбінованого державного / приватного фінансування і вести структурований і підкріплений фактами діалог з EUA³⁷³ і всіма зацікавленими сторонами. ... розроблять комплексну модель економічних витрат і заклинуть уряди до надання коштів відповідним чином»³⁷⁴. На наш погляд, задеклароване формулювання щодо рівноваги між автономією і підзвітністю, яка забезпечується аудиторськими процедурами, дає підстави для висновку, що автономія має відповідні сформульовані межі автономії, перш за все, фінансової.

У Лісабонській декларації «Європейські університети після 2010 року: різноманітність із загальною метою» (м. Брюссель, 13 квітня 2007 р.) / The Lisbon Declaration Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a Common Purpose³⁷⁵, у розділі VI Автономія та фінансування, пункті 26, запропоновано урядам «запровадити принцип *інституційної автономії, що включає академічну автономію (навчальні плани, програми, дослідження), фінансову автономію (бюджетне планування), організаційну автономію (структура університету) та кадрову автономію (відповідальність за наймання на роботу, виплату заробітної плати, просування по службі)*; пункті 28 зазначено: «Підтримуючи передовий досвід у глобальному контексті, EUA³⁷⁶ продовжує брати участь у дебатах щодо державно-приватного партнерства у фінансуванні вищої освіти... Моделі фінансування мають бути на багато гнучкішими, ніж старі системи...»³⁷⁷. Ця декларація є міжнародно-правовим актом, де вперше звертається увага на економічні відносини у сфері вищої освіти, де університети як інституційні одиниці повинні мати самостійність у прийнятті інституційних та економічних рішень.

У положеннях визначених Стратегією Європа 2020 «Стратегія для розумного, сталого та всеохоплюючого зростання» / Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth³⁷⁸, Європейською Комісією ухвалено Supporting growth and jobs – An agenda for the modernization of Europe's higher education systems³⁷⁹ / «Підтримуючи ріст і зайнятість – Порядок денний для модернізації систем вищої освіти Європи» (м. Брюссель, 20 вересня 2011 р.) зазначено: «Виклики, що постали перед вищою освітою, вимагають інституційної розбудови, більш гнучких систем фінансування, які збалансують автономію і відповідальність освітніх інституцій перед усіма стейкхолдерами ... Державні інвестиції повинні залишатися основою для сталого розвитку вищої освіти»; ... Виклики, з

³⁷² Декларация Глазго «Сильные университеты для сильной Европы».- URL: <https://eua.eu/downloads/publications/glasgow%20declaration%20%20strong%20universities%20for%20a%20strong%20europe%202005%20ru.pdf>

³⁷³ European University Association - URL: <https://eua.eu/>

³⁷⁴ Декларация Глазго «Сильные университеты для сильной Европы».- URL: <https://eua.eu/downloads/publications/glasgow%20declaration%20%20strong%20universities%20for%20a%20strong%20europe%202005%20ru.pdf>

³⁷⁵ The Lisbon Declaration. Europe's Universities Beyond 2010: Diversity With A Common Purpose. Academic Information Centre. - URL: http://www.aic.lv/bologna/Bologna/London_conf/Lisbon_declaration.pdf

³⁷⁶ European University Association - URL: <https://eua.eu>

³⁷⁷ The Lisbon Declaration. Europe's Universities Beyond 2010: Diversity With A Common Purpose. Academic Information Centre. – URL: http://www.aic.lv/bologna/Bologna/London_conf/Lisbon_declaration.pdf

³⁷⁸ Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. - URL: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%2007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

³⁷⁹ Supporting growth and jobs – An agenda for the modernization of Europe's higher education systems.- URL: https://ec.europa.eu/assets/eac/education/library/policy/modernisation_en.pdf

якими стикається вища освіта, потребують більш гнучких систем управління та фінансування, які врівноважать більшу самостійність університетів з підзвітністю перед усіма зацікавленими сторонами. Юридичні, фінансові та адміністративні обмеження гальмують інституційну свободу університетів... Ефективність роботи університетів та ефективність використання державних інвестицій можна посилити за рахунок зменшення обмежень. ... Основні питання політики для держав-членів та університетів полягають у наступному: державні витрати на вищу освіту скеровувати через механізми фінансування, які ґрунтуються на економічній конкуренції. ... Полегшити доступ до альтернативних джерел фінансування ... Члени-держави все більше прагнуть до максимальної цінності вкладених ресурсів, у тому числі при допомозі цільових договорів з університетами, що залучають у першу чергу конкурентні механізми фінансування направлені безпосередньо фізичним особам виконавцям»³⁸⁰.

Разом з тим, на нашу думку, питання фінансової автономії європейських університетів та механізмів її забезпечення у розглянутих нами міжнародних документах, наукових та аналітичних джерелах не знайшли належного висвітлення.

Аналіз положень ст. 95 Конституції України, Бюджетного Кодексу України, Господарського кодексу України, Цивільного кодексу України, законів України про державні бюджети України, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Міністерства освіти України, Закону України «Про освіту», Закону України «Про вищу освіту», свідчить, що перебування ЗВО у статусі «бюджетна установа» унеможлиблює досягнення їх фінансової автономії. Словосполучення «фінансова автономія», «фінансова автономія ЗВО» у зазначених нормативно-правових актах відсутні.

Аналіз проблем правового регулювання економічної діяльності ЗВО та їх фінансової автономії у дослідженнях вітчизняних науковців, на нашу думку, дає достатньо підстав для висновку, що немає єдності у поглядах, що саме розуміється під «фінансовою автономією ЗВО», натомість більшість дослідників посилаються на аналітичні звіти^{381, 382}, здійснені EUA, а не на конкретні нормативно-правові акти, які регулюють економічну діяльність університету конкретної країни-члена ЄС.

³⁸⁰ Supporting growth and jobs – An agenda for the modernization of Europe’s higher education systems.- URL: https://ec.europa.eu/assets/eac/education/library/policy/modernisation_en.pdf. С 16-17.

³⁸¹ European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala. - URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf

³⁸² 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

IV. Теоретико-методологічні засади функціонування та регулювання організаційного, фінансового та кадрового забезпечення університету як автономної інституції: зарубіжний та вітчизняний досвід

С. Мельник

Вступ

В останнє десятиріччя у багатьох країнах світу в цілому, і в Україні, зокрема, відбуваються досить динамічні та всеохоплюючі заходи щодо модернізації/реформування законодавчо-нормативного, організаційного, фінансового, методологічного та кадрового забезпечення систем вищої освіти. Це пов'язано, окрім іншого, із впливом таких чинників як:

- наслідки світової фінансової кризи, які за умов дефіциту бюджетного фінансування змусили уряди надавати університетам більше фінансової автономії, переходити на засади ринкової економіки та конкуренції за надання освітніх послуг, формувати корпорації із залученням стійких суб'єктів господарської діяльності та наукових установ тощо;

- розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, штучного інтелекту та роботизація, що суттєво «омолоджує» професійні, загальні й ключові компетентності та в рази скорочує терміни їх оновлення. Це ставить перед університетами складні та амбітні завдання щодо переходу від класичної та консервативної моделі підготовки кадрів для потреб ринків праці до мобільної, гнучкої та ліберальної моделі;

- відхід від жорсткого регулювання освітніх стандартів та програм, траєкторій отримання кваліфікацій, у тому числі шляхом визнання результатів неформального та інформального навчання, запровадження на практиці транснаціональних, національних, галузевих та регіональних рамок кваліфікацій, професійних та освітніх стандартів, заснованих на компетентнісному підході тощо. Саме вивчення зарубіжних підходів до формування організаційної, фінансової та кадрової автономій (у тісній взаємозалежності та взаємодії) університетів та їх співставлення з вітчизняною практикою визначають актуальність цього дослідження.

Зазначимо, що розробленню теоретико-методологічних засад функціонування та регулювання організаційного, фінансового та кадрового забезпечення університету як автономної інституції присвячено велику кількість досліджень та публікацій вітчизняних і зарубіжних авторів.

Серед вітчизняних дослідників та їхніх зарубіжних партнерів виділимо наукові роботи О. Верденхофа³⁸³, Ю. Вітренка³⁸⁴, І. Каленюк³⁸⁵, О. Романовського³⁸⁶, Г. Хоружого³⁸⁷, Н. Шевченко³⁸⁸, Л. Цимбал³⁸⁹ та інших, у яких знайшли відображення питання формування у країні організаційної та фінансової автономії. Разом із тим, теоретико-методологічні засади формування у вітчизняних університетах кадрової автономії поки що не висвітлено належним чином.

Поряд із цим, велика увага піднятим проблемам приділяється зарубіжними науковими установами та дослідниками. Із усього розмаїття джерел інформації були обрані найбільш системні та порівняльні з вітчизняними аналогами публікації, а саме: «European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala»³⁹⁰ та «European University Association II. The Scorecard. 2011. T. Estermann, T. Nokkala & M. Steinell»³⁹¹.

³⁸³ Верденхофа Ольга, Каленюк Ірина, Цимбал Людмила. Параметри та моделі автономії університетів // Міжнародна Економічна Політика. – 2018. – № 1 (28). – С. 109-127.

³⁸⁴ Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – 179 с. – URL: <https://ihed.org.ua/publications/>

³⁸⁵ Верденхофа Ольга, Каленюк Ірина, Цимбал Людмила. Параметри та моделі автономії університетів // Міжнародна Економічна Політика. – 2018. – № 1 (28). – С. 109-127.

³⁸⁶ Романовський О. О. Феномен підприємництва в університетах світу : монографія / О. О. Романовський. – Вінниця : Нова Книга, 2012. – 504 с.

³⁸⁷ Хоружий Г. Ф. Європейська політика вищої освіти. Монографія. – Полтава: Дивосвіт, 2016. – 384 с.

³⁸⁸ Шевченко Н. В. Соціальне партнерство у сфері освіти: горизонти модернізації : [монографія] / Н. В. Шевченко; Нац. фармацевт. ун-т. – Харків : Щедра садиба плюс, 2014. – 503 с.

³⁸⁹ Верденхофа Ольга, Каленюк Ірина, Цимбал Людмила. Параметри та моделі автономії університетів // Міжнародна Економічна Політика. – 2018. – № 1 (28). – С. 109-127.

³⁹⁰ European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala. P. 24-25 (45 p.). – URL:

Вивчення теоретико-методологічні засади функціонування та регулювання організаційного, фінансового та кадрового забезпечення університету як автономної інституції проводилося із застосуванням таких методів як: порівняльний та системний аналіз, статистичний, монографічний тощо.

Порівняльний аналіз організаційної автономії закладів вищої освіти проводився за такими функціональними складниками:

- формування внутрішніх академічних структур;
- структури управління університетами;
- зовнішні представники у керівних органах закладів вищої освіти.

Аналіз фінансової автономії університетів охоплював питання:

- розподілу державного фінансування;
- утримання надлишкових коштів з державного фінансування;
- здійснення грошових позик;
- формування самостійних суб'єктів господарської діяльності;
- права власності на землю та будівлі;
- студентських грошових внесків.

Порівняльний аналіз організаційної автономії закладів вищої освіти проводився за напрямками:

- обрання, тривалість роботи та процедура звільнення керівників закладів вищої освіти;
- набору, підбору та розподілу персоналу університетів;
- оплати праці персоналу закладів вищої освіти;
- звільнення та просування по службі працівників університетів.

4.1. Організаційна автономія закладів вищої освіти

Україну в цілому можна віднести до групи країн Європи з відносно високим ступенем організаційної автономії закладів вищої освіти.

Формування внутрішніх академічних структур.

Найбільше автономії щодо формування та функціонування внутрішніх академічних структур мають приватні заклади вищої освіти України. Так, у статті 27 Закону України «Про вищу освіту» зазначається, що «...у приватному закладі вищої освіти його структура, склад, порядок роботи і повноваження органів управління, робочих і дорадчих органів, органів громадського та студентського самоврядування, наукових товариств ... можуть визначатися статутом цього закладу без дотримання вимог... Закону»³⁹².

Крім того, усі заклади вищої освіти відповідно до норм статті 31 Закону України «Про вищу освіту», окрім іншого, можуть³⁹³:

«...13) утворювати заклади загальної середньої освіти за погодженням з органами місцевого самоврядування;

13-1) виступати засновником чи співзасновником закладів професійної (професійно-технічної), фахової передвищої освіти, коледжів;

14) утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати свої структурні підрозділи;

17) розміщувати свої навчальні, науково-дослідні та навчально-науково-виробничі підрозділи на підприємствах, в установах та організаціях тощо».

Поряд із цим, законодавством України достатньо чітко зарегламентовані типи закладів освіти, та їх структурних підрозділів, а саме, стаття 28 Закону України «Про вищу освіту»³⁹⁴ дає типізацію закладів

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiThNK_ydDjAhWCmlsKHcUPBo8QFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.rkrs.si%2Fgradiva%2Fdokumenti%2FEUA_Autonomy_Report_Final.pdf&usg=AOvVaw0ejNh_bLn5yphZkqmYuZ_7

³⁹¹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. 84 p. – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

³⁹² Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

³⁹³ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

³⁹⁴ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

вищої освіти – університет, академія, інститут, коледж, а статті 29 та 30 регламентують функціонування національних та дослідницьких закладів освіти відповідно. Стаття 32 закріплює наявність у закладах освіти таких структурних підрозділів, як факультети, кафедри, бібліотеки. Стаття 33 регламентує можливість створення закладами вищої освіти таких структурних підрозділів, як:

- навчально-науковий інститут (структурний підрозділ університету, академії, інституту, що об'єднує відповідні кафедри, лабораторії, науково-дослідницькі центри та експериментальні лабораторії, які провадять освітню діяльність і проводять наукові дослідження);

- наукові, навчально-наукові, науково-дослідницькі, науково-виробничі та проектні інститути, навчально-науково-виробничі центри (сектори, частини, комплекси тощо), дослідницькі станції, конструкторські бюро, відділи аспірантури і докторантури, навчально-виробничі комбінати, експериментальні підприємства, клінічні бази закладів медичної освіти, університетські клініки та лікарні, юридичні клініки, полігони, наукові парки, технопарки, оперні студії, навчальні театри, філармонії, інші підрозділи, що забезпечують практичну підготовку фахівців певних спеціальностей та/або проводять наукові дослідження;

- підготовчі відділення (підрозділи), підрозділи перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, інститути післядипломної освіти, лабораторії, навчально-методичні кабінети, комп'ютерні та інформаційні центри, навчально-виробничі та творчі майстерні, навчально-дослідницькі господарства, виробничі структури, видавництва, спортивні комплекси, заклади культурно-побутового призначення, центри студентського спорту;

- спеціальний навчально-реабілітаційний підрозділ, який утворюється з метою організації інклюзивного освітнього процесу та спеціального навчально-реабілітаційного супроводу здобувачів вищої освіти з особливими освітніми потребами, забезпечення їм доступу до якісної вищої освіти з урахуванням обмежень життєдіяльності;

- інші підрозділи, діяльність яких не заборонена законом³⁹⁵.

У більшості європейських країн університети мають свободу у визначенні внутрішніх інституціональних структур (Ірландія, Велика Британія, Норвегія, Естонія, Латвія, Нідерланди тощо)³⁹⁶.

В окремих країнах Європи університети повинні дотримуватися чітко визначених правових положень. Хоча за їх законами конкретно не виписуються кількість і назви академічних підрозділів, однак застосовуються інші обмеження. Як приклад, в Італії закон визначає, що в структурі університетів повинні бути факультети та кафедри, й надає опис їх повноважень. Подібним чином законодавством Чехії передбачено, що в структурі університетів повинні бути факультети, а також визначено їх повноваження та керівні органи. За законодавством Ісландії до структури університету входять школи, факультети та науково-дослідницькі інститути. Поряд з цим ученій раді університету надане право приймати рішення щодо створення цих академічних підрозділів і визначати необхідність формування більш дрібних структурних одиниць (кафедр, лабораторій тощо). На Кіпрі, у Люксембурзі та Словаччині перелік структурних підрозділів університетів чітко зафіксований у законі із зазначенням їх назв. З огляду на це, відповідні заклади вищої освіти не можуть створювати нові факультети та кафедри, або реорганізовувати вже наявні без внесення змін до чинного законодавства. У Греції й Туреччині існують інші підходи щодо утворення структурних одиниць: академічні підрозділи підлягають затвердженню Міністерством вищої освіти або Радою з питань вищої освіти відповідно³⁹⁷.

Таким чином, в Україні поки що функціонує «перехідна» модель формування структурних підрозділів закладів вищої освіти, яка передбачає, з одного боку, досить високу їх автономність та самостійність у процесі інституційного формування, а з іншого – велику зарегламентованість щодо назв та діяльності (функціональних завдань і повноважень) більшості конкретних структурних підрозділів.

Структури управління університетами.

В Україні законодавчо закріплено тип управління університетом, за якого орган унітарної системи управління (вчена рада) (стаття 36 Закону України «Про вищу освіту») напряму чи опосередковано взаємодіє із наглядовою радою, робочими та дорадчими органами, органами громадського

³⁹⁵ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

³⁹⁶ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 23 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20Europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20Europe%20)

³⁹⁷ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 23-24 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20Europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20Europe%20)

самоврядування, органами студентського самоврядування (статті 37–40 Закону)³⁹⁸. Така взаємодія через низку об'єктивних (як приклад, невеликий термін для формування відповідної практики та досвіду залучення представників заінтересованих сторін до управління закладом вищої освіти) та суб'єктивних (як приклад, відсутність у країні сталої практики прогнозування потреби роботодавців у професіоналах та фахівцях на середньострокову перспективу) не завжди дозволяє ефективно залучати до реального університетського менеджменту внутрішніх і зовнішніх стейкхолдерів, перш за все, роботодавців, які найбільш зацікавлені та умотивовані в отриманні від закладу вищої освіти молодих спеціалістів відповідних професійних кваліфікацій, отримувати освітні послуги стосовно підвищення рівня компетентності їхніх працівників тощо.

Серед європейських університетів набули розповсюдження два основних типи структури управління: подвійна й унітарна. У 15-ти системах вищої освіти, включених до вибірки дослідження, має місце подвійна структура управління в університетах, яка поєднує раду (зазвичай вона має невелику кількість членів) і сенат. Незважаючи на термінологічне розмаїття, часто сенат є більшим за кількістю членів і репрезентативністю орган, до складу якого входять представники науково-педагогічної спільноти і, певною мірою, інші категорії співробітників університету. Сфери компетенції членів ради та сенату чітко розмежовані. Подвійна структура управління є типовою для університетів Австрії, Кіпру, Чехії, Фінляндії, Угорщини, Ісландії, Італії, Литви, Нідерландів, Федеральних земель Німеччини Гессен і Північний Рейн-Вестфалія, Словаччини, Іспанії, Швейцарії та Великої Британії³⁹⁹.

Університети інших країн мають унітарну систему управління, за якої функціонує тільки один головний орган, що приймає рішення. Такий орган, відповідальний за усі ключові питання, може мати назву «сенат», «рада» тощо. Так, у Федеральній землі Німеччини Бранденбург, Естонії, Греції, Ірландії, Латвії, Польщі й Туреччині керівні органи закладів вищої освіти утворено за принципом сенату, у Данії, Франції, Люксембурзі, Норвегії, Португалії та Швеції – за принципом ради відповідно (фактично всі заклади вищої освіти Федеральної землі Бранденбург мають так звану сумісну раду, яка надає керівництву університетів консультативну допомогу із стратегічних питань та висуває кандидатів на посаду президента університету⁴⁰⁰).

Для європейських університетів характерне велике розмаїття практик у системах їх управління. Так, університети Великої Британії мають подвійну структуру управління, яка поєднує вчений Сенат і Раду. Рада є незалежним утворенням, до її складу входять, як правило, до 25 членів. Серед них майже завжди є науково-педагогічні працівники й представники студентства, однак переважна більшість її членів – це незалежні зовнішні представники. Призначення здійснює Комітет з відбору кандидатур, а інформація щодо наявних вакантних місць у Раді є в широкому доступі і в середині університету, і поза його межами. Відмінності між інституційними органами управління британськими університетами обумовлені історичним походженням останніх. У випадку так званих «закладів вищої освіти до 1992 року» склад і повноваження керівного органу закладені й обмежені статутом і регламентом закладу. Для «університетів після 1992 року» вони закладені у Законі про реформу освіти (1988 року) (із змінами відповідно до Закону про подальшу та вищу освіту (1992 року) та іншими подальшими змінами в профільному чинному законодавстві⁴⁰¹).

В Іспанії склад керівних органів університету може суттєво варіюватися. До Сенату може входити до 300 членів, серед яких – професори, наукові співробітники, представники адміністративного персоналу та студенти. Університети самостійно визначають повний склад Сенату, однак, відповідно до норм законодавства, більшість у Сенаті повинні становити професори університету. Сенат, як правило, також визначає стратегію розвитку університету й обирає ректора. Склад Ради іспанських університетів, як і склад Сенату, також може суттєво варіюватися. Вона (Рада) може налічувати до 50 членів, при цьому за складом подібна до Сенату. Більшість членів – це професори, решту становлять викладачі й наукові співробітники, адміністративні працівники та студенти. Рада є виконавчим органом університету, вирішує переважно поточні, зокрема, й кадрові питання, а також пропонує проект бюджету закладу вищої освіти. До складу Ради входять лише декілька зовнішніх членів, яких обирає

³⁹⁸ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями).– URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

³⁹⁹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 24 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁰⁰ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 24 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁰¹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 25 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

громадська рада університету. Склад громадської ради затверджується регіональними органами влади, до неї входять представники бізнесу, профспілок і громадянського суспільства. Громадська рада ухвалює бюджет закладу та його річну звітність⁴⁰².

У Швейцарії склад сенату університетів також суттєво варіюється. Він може налічувати від 25 (якщо сенат обирається) до 200 (якщо всі професори закладу входять до складу сенату) членів. Окрім професорів, до складу сенатів, члени яких обираються, входять, як правило, інші науково-педагогічні працівники, адміністративний персонал і представники студентства. Професори (включно з деканами факультетів) зазвичай становлять більшість. Сенат виступає радше як консультативний орган: він може висловити власну позицію з різних питань, зокрема, щодо стратегічного напрямку університету; у деяких випадках може висунути кандидата на посаду ректора й у більшості випадків затверджує обрання виконавчого керівника. Іноді сенат може також пропонувати потенційних кандидатів на членство в раді університету або обирати проректорів. Рада університету в цій країні є головним виконавчим органом, до складу якого, як правило, входять лише зовнішні члени. Рада приймає всі ключові рішення, зокрема, щодо фінансових питань, стратегічного планування, процедур звітності та кадрових процедур (особливо щодо професорів, які працюють на постійній основі)⁴⁰³.

В Італії структура керівних органів визначається у статутах університетів, однак вона практично не відрізняється у закладах вищої освіти. Існують лише незначні відмінності, наприклад, щодо кількості зовнішніх членів у складі Ради. До складу Сенату входять декани всіх факультетів, науково-педагогічні працівники, обрані за окремими дисциплінами (наприклад, кафедрами), до того ж 15% Сенату – це студенти (відповідно до норм законодавства). Інший персонал університету зазвичай у сенаті не представлений. До Ради університету входять ректор, директор з адміністративної роботи та представники різних категорій викладачів та науковців. Як уже зазначалося вище, 15% членів Сенату обираються з числа студентів, 2-4 члени – з числа адміністративних працівників. До складу Ради також можуть входити один або два зовнішні члени (як правило, з державного сектора), призначені державними профільними органами влади національного або регіонального рівня управління⁴⁰⁴.

В університетах Нідерландів подвійна структура управління представлена двома керівними органами, утвореними за принципом Ради (замість одного сенату й однієї ради). Головним керівним органом є виконавча рада, до складу якої зазвичай входять президент університету, віце-президент і ректор. Президент відповідає за прийняття ключових стратегічних рішень й офіційно представляє заклад вищої освіти. Віце-президент, який досить часто (як правило) не є постійним працівником університету, відповідає за фінансові та кадрові питання. Ректор відповідає за навчальну роботу.

Члени виконавчої ради призначаються Наглядовою радою, до складу якої входять лише зовнішні члени, обрані Міністерством освіти, культури та науки. Члени Наглядової ради є представниками інтересів різних груп, зокрема, бізнесу, інших університетів і науково-дослідницьких інститутів, державних органів влади та громадянського суспільства. Поза призначенням і звільненням членів виконавчої ради Наглядова рада достатньо відсторонена від вирішення поточних питань, натомість, вона здійснює нагляд за дотриманням відповідних норм і досягненням стратегічних цілей⁴⁰⁵.

У Туреччині важливу роль відіграє приватна вища освіта, представлена некомерційними закладами, які фінансуються різними фондами. Система управління в цих закладах суттєво відрізняється від системи управління в державних університетах. Приватні заклади вищої освіти мають подвійну систему управління, яка поєднує Сенат, до складу якого входять представники різних груп університетської спільноти, й Наглядову раду. До складу Ради входять члени, призначені фондом, і ректор університету. Фонд також визначає кількість зовнішніх членів у раді, яка зазвичай становить 4-6 членів. Зовнішні члени, як правило, є представниками промислових галузей, фахівцями в галузі економіки та фінансів, або ж викладачами інших університетів.

⁴⁰² European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 25 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁰³ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 26 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁰⁴ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 26 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁰⁵ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 26 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

Сенат і Рада університету не пов'язані ієрархічними відносинами. Сенат приймає рішення виключно щодо навчальної роботи, а Рада – фінансові й адміністративні рішення. До того ж, рада обирає ректора, якого потім офіційно призначає Рада з питань вищої освіти⁴⁰⁶.

Зовнішні представники в керівних органах закладів вищої освіти.

Введення та призначення зовнішніх управлінців є важливим аспектом управлінської структури закладу вищої освіти. Якщо університет має можливість залучати зовнішніх членів, то їхній відбір може здійснюватися власне університетами та/або зовнішніми уповноваженими органами.

В Україні на законодавчому рівні до ключового органу управління закладом вищої освіти – вченої ради – за її ж рішенням можуть входити зовнішні члени цього органу. У той же час, такий підхід на практиці не дозволяє залучати широке коло відповідальних та ключових стейкхолдерів.

По-перше, пункт 4 статті 36 Закону України «Про вищу освіту» закріплює таке представництво виключно об'єднанням роботодавців, до яких не відносяться представники окремих крупних підприємств, галузевих профспілок, профільних органів державної влади, науковців та інші реальні та активні учасники надання і безпосередні одержувачі освітніх послуг конкретного закладу вищої освіти⁴⁰⁷.

По-друге, цим же пунктом чітко прописані квоти представництва у вченій раді (для наукових, науково-педагогічних працівників (75 %), для студентів (15%)). Зважаючи на обрання до вченої ради й інших категорій працівників університету можна стверджувати про переважання залишкового принципу залучення зовнішніх учасників до роботи головного органу управління закладів вищої освіти.

Можливість керівництва закладу вищої освіти самостійно приймати рішення щодо введення чи не включення зовнішніх членів до складу працівників керівних органів університетів досить обмежена у більшості країн Європи. Право самостійно визначати потребу в залученні зовнішніх членів до керівних органів закладу мають лише університети Естонії, Італії та Великої Британії. У Федеральній землі Німеччини Бранденбург, Греції, Латвії, Польщі й Туреччині університетам заборонено включати зовнішніх членів до складу керівних органів. Однак у Туреччині це обмеження не застосовується до приватних закладів освіти⁴⁰⁸.

Як правило, зовнішні члени керівних органів максимально залучені до процесу прийняття рішень. Однак, в окремих випадках, можливі деякі обмеження: як приклад, у Франції зовнішні члени не можуть брати участь у виборах ректора. У закладах із подвійною системою управління зовнішні члени зазвичай включені до Ради університету – керівного органу закладу. Серед країн з унітарною системою управління (із сенатом як керівним органом закладу) лише в Естонії й Ірландії до складу керівного органу введено зовнішніх членів⁴⁰⁹.

Призначення зовнішніх членів керівних органів здійснюється в один із наведених нижче способів:

1. Університети самостійно вводять зовнішніх членів до складу керівних органів (Данія, Естонія, Фінляндія, Португалія, Велика Британія).
2. Заклад вищої освіти пропонує кандидатури, затвердження яких здійснює зовнішній уповноважений орган (Норвегія, Словаччина, Швеція).
3. Деякі зовнішні члени призначаються університетом, а деякі – зовнішнім уповноваженим органом (Австрія, Кіпр, Франція, Федеральна земля Німеччини Гессен, Ісландія, Литва).
4. Рішення щодо призначення зовнішніх членів приймає виключно зовнішній уповноважений орган (Угорщина, Італія, Люксембург, Нідерланди, Іспанія, Швейцарія).

Наведені способи призначення зовнішніх членів можуть зазнавати певних модифікацій в окремих системах вищої освіти. Як приклад, у Чехії зовнішні члени призначаються Міністром після консультацій з ректором⁴¹⁰.

⁴⁰⁶ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 28 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁰⁷ Закон України «Про вищу освіту». – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴⁰⁸ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 27 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁰⁹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 27 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴¹⁰ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 28 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

Прагнення підвищити інституційну здатність закладів вищої освіти самостійно приймати рішення спирається на значні зміни у законодавстві, запроваджені протягом останнього десятиріччя. Так, у Португалії чинне законодавство про вищу освіту на відміну від попередніх практик, покращило ситуацію з автономією державних університетів. Якщо державні університети відповідають певним критеріям, наприклад, отримують щонайменше половину фінансування із зовнішніх джерел, вони можуть оформити статус закладу із фондним фінансуванням. Із прийняттям цього статусу університети отримують більшу гнучкість, зокрема, у прийнятті рішень щодо керівних структур і в фінансових питаннях⁴¹¹.

У Фінляндії за нормами господарського права університети тепер є корпораціями. Окремі університети отримали статус закладів із фондним фінансуванням за нормами приватного права. До того ж, унітарну структуру управління у закладах вищої освіти було змінено на подвійну. Кількість зовнішніх членів раніше була обмежена 1-2 представниками у Сенаті закладу. Тепер Наглядова рада державного вищого навчального закладу щонайменше на 40% має складатися із зовнішніх членів. Члени обираються Сенатом університету, який також може прийняти рішення про збільшення кількості зовнішніх членів у Раді. Голова Ради та його заступник обираються з-поміж зовнішніх членів⁴¹².

У Литві також відбулися подібні зміни, за яких, окрім іншого, було змінено статус керівних органів закладу вищої освіти. До зазначених вище змін головним у прийнятті рішень був Сенат, у той час як Наглядова рада виконувала функції спостереження за виконанням стратегічних управлінських рішень. Тепер Сенат, представлений переважно внутрішніми членами, приймає рішення з академічних питань і слугує підготовчим органом для Ради. Рада університету – головний виконавчий орган, що складається з дев'яти або одинадцяти членів, чотири або п'ять з яких – кандидатури від Міністерства. Університет і Міністерство спільно приймають рішення щодо кандидатури додаткового (як правило, зовнішнього) члена Ради⁴¹³.

Ці приклади свідчать про перехід багатьох закладів вищої освіти окремих країн Європи до організаційних структур з невеликими за чисельністю органами управління, до складу яких більш широко включають представників заінтересованих сторін.

Здатність університетів визначати внутрішню академічну структуру також являє собою важливий аспект організаційної автономії. Так, у Швеції свого часу було знято законодавчі обмеження щодо внутрішньої організації університетів. Раніше за законом вимагалася наявність Рад факультетів, які займалися вирішенням освітніх питань. Тепер Ради факультетів не є обов'язковими, тому університети можуть вільно визначати власні внутрішні академічні структури.

4.2. Фінансова автономія університетів

Розподіл державного фінансування.

В Україні фінансування державних закладів вищої освіти відповідно до статті 71 Закону України «Про вищу освіту»⁴¹⁴ «... здійснюється за рахунок коштів державного бюджету на умовах державного замовлення на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів та за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, з дотриманням принципів цільового та ефективного використання коштів, публічності та прозорості у прийнятті рішень. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування можуть здійснювати фінансування державних закладів вищої освіти у встановленому законодавством порядку. Розміри бюджетних призначень на підготовку фахівців з вищою освітою, а також на підготовку наукових і науково-педагогічних кадрів встановлюються у Державному бюджеті України на відповідний рік. Фінансування комунальних закладів вищої освіти здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України та інших джерел, не заборонених

⁴¹¹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 28 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴¹² European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 29 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴¹³ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 29 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴¹⁴ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

законодавством. Фінансування приватних закладів вищої освіти здійснюється їх засновниками та з інших джерел, не заборонених законодавством....»⁴¹⁵.

Таким чином, в Україні залишається домінуючим принцип постатейного бюджетного фінансування державних закладів вищої освіти, від якого більшість країн Європи (та й не тільки) уже давно відмовилися або відмовляються.

Показово, що в Європі суттєво зростає кількість країн, що рухаються на шляху до укладання довготермінових угод між Міністерством освіти й університетами, за якими права й обов'язки закладу вищої освіти – зокрема, щодо ресурсів і кількості студентів – визначаються з можливими щорічними коригуваннями. На сьогодні існує динамічна тенденція, особливо у країнах Європи, до виділення державного фінансування у вигляді блокових грантів, а не у формі постатейного бюджету. Можна констатувати, що розвиток фінансової автономії університетів Європи набув свого нового забарвлення, як реакція урядів та освітянської спільноти на подолання наслідків світової фінансової кризи⁴¹⁶.

Слід зазначити, що блокові гранти – це вид фінансування, який покриває декілька категорій витрат, зокрема, витрати на освітній процес, поточні витрати та/або витрати на науково-дослідницьку діяльність. За таких умов університети можуть вільно розподіляти кошти всередині закладу відповідно до власних потреб, однак можливі деякі обмеження⁴¹⁷.

На відміну від блокових грантів, у випадку постатейного бюджету Міністерство освіти або Парламент попередньо визначають обсяг фінансування закладу за статтями витрат і/або видами діяльності закладу. Таким чином, заклади вищої освіти взагалі не можуть розподіляти отримані кошти, або ж така можливість суттєво обмежена. Постатейний бюджет використовують лише на Кіпрі, у Греції й Туреччині. У решті європейських систем, які були охоплені обстеженням, університети отримують основну частину державного фінансування у вигляді блокових грантів, які вони можуть самостійно розподілити на внутрішні статті витрат і/або види діяльності. Однак, це не обов'язково означає, що університети цілком вільні у використанні основного фінансування. Хоча у Федеральних землях Німеччини (Бранденбург, Гессен, Північний Рейн-Вестфалія), Данії, Естонії, Фінляндії, Італії, Люксембурзі, Нідерландах, Норвегії, Іспанії, Швейцарії та Великій Британії немає ніяких обмежень щодо внутрішнього розподілу блокових грантів⁴¹⁸.

У Франції, Угорщині, Ісландії, Латвії, Литві, Португалії, Словаччині та Швеції блокові гранти розподілені на такі категорії фінансової підтримки:

- навчальний процес і науково-дослідницька діяльність (Ісландія, Швеція);
- навчальний процес, науково-дослідницька діяльність й інфраструктура (Латвія, Литва);
- заробітна плата та поточні витрати (Португалія);
- інвестиції, заробітна плата та поточні витрати (Франція).

Як правило, університети не можуть перерозподіляти кошти в межах цих категорій. У Франції можна перерозподілити кошти в бік поточних витрат й інвестицій, і неможливо – на заробітну плату; в Ісландії перерозподіл коштів теоретично можливий, однак на практиці це відбувається в край обмежених випадках тощо⁴¹⁹.

В окремих країнах Європи університети отримують блокові гранти, які надалі можуть бути вільно розподілені, за винятком деяких незначних обмежень. Так, в Австрії, де університети отримують основне фінансування у вигляді трирічного блокового гранту, створюється резерв у 2%, який надається закладам на щорічній основі (хоча це не сприймається як суттєве обмеження організаційної автономії). У Чехії приблизно 80% основного фінансування надається у вигляді блокового фінансування та спрямовується, у першу чергу, на освітній процес, 20% виділяється на проекти й розробки, а наукові дослідження фінансуються переважно на конкурсних засадах. В Ірландії певний відсоток блокового гранту призначений для вирішення конкретних проблем, зокрема, для розширення доступу до вищої

⁴¹⁵ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴¹⁶ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 29 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴¹⁷ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 30 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴¹⁸ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 31 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴¹⁹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 31 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

освіти для груп населення з низьким рівнем доходів, у тому числі осіб з обмеженими фізичними та психологічними можливостями, соціально незахищеними прошарками молоді тощо. Заклади вищої освіти ніяк не можуть використовувати ці кошти з іншою метою. У Польщі університети отримують блоковий грант на навчальний процес і, потенційно, додаткові кошти на розвиток інфраструктури. Кошти на проведення наукових досліджень отримують безпосередньо факультети закладу⁴²⁰.

У наш час в Європі найбільш поширений період фінансування становить один фінансовий рік. Довший період фінансування є лише в Австрії, Федеральній землі Німеччини Бранденбург й Люксембурзі. У цих системах вищої освіти бюджети визначаються на три, два та чотири роки відповідно. У Норвегії період фінансування для надходжень, орієнтованих на досягнення конкретних результатів, становить два роки. Ці кошти складають майже половину загального обсягу державного фінансування. Для деяких університетів Швейцарії період фінансування може становити більше, ніж один рік, але це потрібно щорічно затверджувати відповідним рішенням парламенту кантону або федерального парламенту⁴²¹.

Утримання надлишкових коштів з державного фінансування.

В Україні, відповідно до пункту 8 статті 71 Закону України «Про вищу освіту»⁴²² «...кошти, отримані закладом вищої освіти як плата за навчання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації кадрів або за надання освітніх послуг, не можуть бути вилучені в дохід державного або місцевих бюджетів». Відповідно до пункту 2 статті 70 цього Закону «...власні надходження державних і комунальних закладів вищої освіти, наукових установ, отримані від плати за послуги, що надаються згідно з освітньою, науковою та навчально-виробничою діяльністю, благодійні внески та гранти відповідно до рішення, прийнятого вченою радою закладу вищої освіти, наукової установи, зараховуються на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті в територіальному органі центрального органу виконавчої влади у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, або на поточні та/або вкладні (депозитні) рахунки установ державних банків. Зазначені доходи, а також відсотки, отримані від розміщення коштів закладу вищої освіти, наукової установи на вкладних (депозитних) рахунках в установах державних банків, включаються до фінансового плану (кошторису) закладу вищої освіти, наукової установи і можуть використовуватися на придбання майна і його використання, капітальне будівництво та ремонт приміщень, поліпшення матеріально-технічного, навчально-лабораторного, навчально-методичного забезпечення освітнього процесу тощо в межах статутної діяльності закладу вищої освіти, наукової установи»⁴²³.

У той же час залишкові кошти Державного бюджету наприкінці календарного року будуть вилучені у державного закладу вищої освіти до рахунків Державного казначейства України в обов'язковому порядку, що не практикується в такій формі фіскальними органами жодної з обстежуваних країн Європи. Крім того, європейські країни вже давно відмовилися від практики опосередкованого, формального, не обрахованого за реальними показниками (індикаторами, стандартами) витрат на освітні послуги, державного (регіонального, відомчого) замовлення на підготовку кадрів.

Поряд із цим, університети окремих систем вищої освіти Європи цілком вільно та прозоро можуть утримувати надлишкові кошти з державного фінансування (Австрії, Данії, Естонії, Фінляндії, Франції, Федеральних земель Німеччини (Гессен, Північний Рейн-Вестфалія), Угорщини, Ісландії, Італії, Нідерландів, Словаччини, Іспанії, Швейцарії та Великої Британії). Однак, у Великій Британії й Естонії розмір державного фінансування на наступний рік може бути скориговано у випадку, якщо університет не відповідає стандартам (індикаторам) за показниками витрат та/або чисельності випускників. Університети Кіпру, Греції, Ірландії та Литви не можуть утримувати надлишкові кошти⁴²⁴.

⁴²⁰ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 31 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴²¹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 31 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴²² Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями).– URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴²³ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями).– URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴²⁴ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 31 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

Крім того, можуть застосовуватися й інші фінансові обмеження. Так, у Чехії, Латвії, Люксембурзі, Португалії та Туреччині необхідне схвалення зовнішнього повноважного органу. До того ж, у Чехії, Норвегії та Швеції встановлено максимально можливий відсоток утримання надлишкових коштів (5% у Чехії та Норвегії і 10% у Швеції). У Туреччині рішення щодо розподілу надлишкових коштів приймає зовнішній уповноважений орган⁴²⁵.

У Польщі надлишкові кошти можуть бути витрачені тільки виключно на інвестиції. У Федеральній землі Німеччини Бранденбург, хоча університети й мають законне право утримувати надлишкові кошти, уряд Федеральної землі через фінансові потреби має право вимагати часткового повернення надлишкових коштів⁴²⁶.

Грошові позики

В Україні Законом України «Про вищу освіту»⁴²⁷ надається виключне право брати грошові позики, що є досить таки ліберальною нормою, навіть з огляду на окремі європейські країни. Так, підпунктом 3.8 статті 70 Закону зазначається, що заклад вищої освіти у порядку, визначеному законом, та відповідно до статуту має право «...користуватися банківськими кредитами без урахування обмежень на право здійснення запозичень, установлених статтею 16 та пунктом 27 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України»⁴²⁸.

У той же час університети окремих систем вищої освіти Європи – Греції, Федеральної землі Німеччини Гессен, Угорщини, Норвегії, Португалії, Швейцарії й Туреччини – не можуть позичати кошти на фінансових ринках. Приватні університети Португалії і Туреччини, засновниками яких є фонди, принаймні теоретично мають таку можливість. Університети Австрії, Чехії, Данії, Естонії, Фінляндії та Нідерландів можуть позичати кошти без жодних обмежень⁴²⁹.

На Кіпрі, у Франції, Латвії, Литві, Люксембурзі й Іспанії заклади вищої освіти можуть брати кошти в борг за умови схвалення цього рішення зовнішнім уповноваженим органом, у той час як у Швеції й федеральній землі Німеччини Бранденбург університетам дозволено отримувати кредитування лише в окремих державних банках. У федеральних землях Німеччини (Бранденбург, Північний Рейн-Вестфалія), Ірландії, Італії, та Словаччині на законодавчому рівні визначено максимально можливий відсоток позики⁴³⁰.

У Польщі університети можуть позичати кошти, а держава може виступати гарантом повернення позики. Однак, якщо кредит видається під гарантії коштів університету, отриманих від державних органів або органів місцевого самоврядування, заяву на отримання такого кредиту повинен затвердити Міністр фінансів. В Ісландії, хоча університети й не можуть безпосередньо позичати кошти, це можуть робити компанії у власності цих університетів. У Великій Британії університети можуть вільно позичати кошти, доки щорічні виплати за фінансовими зобов'язаннями не перевищують 4% від загального обсягу доходів університету. У разі перевищення цього показника університет повинен забезпечити схвалення позики Радою з питань фінансування вищої освіти⁴³¹.

Формування самостійних суб'єктів господарської діяльності.

Утворення самостійних суб'єктів господарської діяльності дозволяє університетам у гнучкий і адекватний спосіб реалізовувати власні стратегії, отримувати додаткові доходи, виступати незалежним суб'єктом господарювання тощо і, як наслідок, виконувати свої основні завдання. Право вітчизняних закладів вищої освіти на створення самостійних суб'єктів господарської діяльності закріплено пунктом

⁴²⁵ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 31 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴²⁶ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 31 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴²⁷ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴²⁸ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴²⁹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 32 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴³⁰ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 32 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴³¹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 31 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

З статті 27 Закону України «Про вищу освіту»⁴³², а саме: «заклад вищої освіти може бути засновником (співзасновником) інших юридичних осіб, які провадять свою діяльність відповідно до напрямів навчально-науково-виробничої, інноваційної діяльності закладу вищої освіти та/або забезпечують виконання його статутних завдань»⁴³³.

В окремих країнах Європи (на Кіпрі, у Греції, Португалії, Словаччині, Швейцарії) та в Туреччині університетам дозволено створювати виключно некомерційні організації. Що дуже важливо, у більшості інших країн (Австрія, окремі Федеральні землі Німеччини (Бранденбург, Гессен, Північний Рейн-Вестфалія), Чехія, Естонія, Іспанія, Фінляндія, Франція, Угорщина, Ірландія, Італія, Латвія, Люксембург, Литва, Нідерланди, Норвегія, Велика Британія) університети мають можливість створювати і комерційні, і некомерційні організації⁴³⁴.

Важливо зазначити, що в окремих країнах Європи застосовуються досить суттєві законодавчі обмеження. Як приклад, у Польщі й Ісландії університетам дозволено створювати лише ті суб'єкти господарювання, сфера діяльності яких відповідає профілю закладу вищої освіти. До того ж, в Ісландії для цього необхідно ще й отримати схвалення зовнішнього уповноваженого органу (Міністерство освіти та науково-дослідницької діяльності). У Данії університети можуть засновувати компанії з обмеженою відповідальністю в своїй повній власності, які потім можуть створювати дочірні компанії разом з третіми сторонами (відокремлені товариства, наукові парки, студентські гуртожитки тощо) для того, щоб брати участь в інших видах діяльності. Законом цієї країни визначається, що на створення таких компаній можна витратити до 5% дослідницького бюджету університету. У Швеції лише університети, визначені на законодавчому рівні, мають право створювати компанії-засновники⁴³⁵.

Право власності на землю та будівлі.

В Україні, згідно з чинним законодавством «...матеріально-технічна база закладів вищої освіти включає будівлі, споруди, землю, комунікації, обладнання, транспортні засоби, службове житло та інші матеріальні цінності. Відповідно до законодавства та з урахуванням організаційно-правової форми закладу вищої освіти з метою забезпечення його статутної діяльності засновником (засновниками) закріплюються на основі права господарського відання або передаються у власність будівлі, споруди, майнові комплекси, комунікації, обладнання, транспортні засоби та інше майно. Землекористування та реалізація прав власника земельних ділянок, у тому числі набуття відповідних прав на землю, здійснюються закладами вищої освіти відповідно до Земельного кодексу України. Повноваження засновника (засновників) закладу вищої освіти щодо розпорядження державним майном у системі вищої освіти здійснюються відповідно до законодавства. Майно закріплюється за державним або комунальним закладом вищої освіти на праві господарського відання і не може бути предметом застави, а також не підлягає вилученню або передачі у власність юридичним і фізичним особам без згоди засновників закладу вищої освіти та вищого колегіального органу самоврядування закладу вищої освіти, крім випадків, передбачених законодавством...»⁴³⁶. Додатковими регламентними нормами виступають положення пункту 2 статті 70 Закону України «Про вищу освіту»⁴³⁷, а саме: «...передача в оренду державними і комунальними закладами вищої освіти закріплених за ними на праві господарського відання об'єктів власності здійснюється без права їх викупу відповідно до законодавства Земельні ділянки передаються закладам вищої освіти незалежно від форми власності в постійне користування в порядку, передбаченому Земельним кодексом України». Пунктом 3 цієї ж статті зафіксоване право закладу вищої освіти на «.. засновувати сталий фонд (ендаумент) закладу вищої освіти та розпоряджатися доходами від його використання відповідно до умов функціонування сталого фонду, а також отримувати майно, кошти і матеріальні цінності, зокрема будинки, споруди, обладнання, транспортні засоби, від державних органів, органів місцевого самоврядування,

⁴³² Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴³³ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴³⁴ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 24 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴³⁵ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 24 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴³⁶ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> та Земельний кодекс України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

⁴³⁷ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

юридичних і фізичних осіб, у тому числі як благодійну допомогу; використовувати майно, закріплене за ним на праві господарського відання, у тому числі для провадження господарської діяльності, передавати його в оренду та в користування відповідно до законодавства; створювати власні або використовувати за договором інші матеріально-технічні бази для провадження освітньої, наукової, інноваційної або господарської діяльності; створювати та розвивати власну базу соціально-побутових об'єктів, мережу спортивно-оздоровчих, лікувально-профілактичних і культурно-мистецьких структурних підрозділів; здійснювати капітальне будівництво, реконструкцію, проводити капітальний і поточний ремонт основних фондів тощо...»⁴³⁸.

Результати окремих досліджень з цієї проблематики свідчать про те, що культурне сприйняття й традиції значною мірою визначають вибір університетів на користь володіння або на користь оренди об'єктів інфраструктури. Через високі витрати на утримання або обмеження, пов'язані з історичними спорудами, окремі університети Європи не вважають за доцільне мати ці об'єкти інфраструктури у власності закладу вищої освіти⁴³⁹.

Університети Федеральних земель Німеччини (Бранденбург, Гессен, Північний Рейн-Вестфалія), Угорщини, Литви та Швеції не можуть мати право власності на будівлі. У решті країн університети можуть володіти власними будівлями. У той же час, у деяких системах вищої освіти будівлі університетів не завжди знаходяться безпосередньо у власності держави або університету, іноді вони належать державним компаніям, що здійснюють операції з нерухомістю. Це типова практика для Австрії, Фінляндії та Швеції⁴⁴⁰.

Більш детальний аналіз нормативно-правової бази тих європейських країн, де університети можуть мати право власності на будівлі, вказує на те, що університети не завжди здатні самостійно приймати рішення щодо продажу цих активів. В Австрії, Чехії, Данії, Італії, Нідерландах, Словаччині, Іспанії та Великій Британії університети можуть продавати будівлі без обмежень. У восьми країнах (Кіпр, Швейцарія, Естонія, Франція, Греція, Ісландія, Люксембург та Норвегія) закладам вищої освіти для продажу об'єктів нерухомості необхідно отримати дозвіл зовнішнього уповноваженого органу – як правило, Міністерства освіти або Парламенту. У Норвегії такий дозвіл потрібен лише для продажу історичних будівель. У шести країнах (Фінляндія, Польща, Португалія, Туреччина, Ірландія та Латвія) наявні інші обмеження. Як приклад, у Польщі більшість будівель закладів вищої освіти були їм передані у власність державними або місцевими органами влади. Сенат університету може приймати рішення щодо продажу активів закладу, однак, якщо будівлю було виділено з ресурсів Казначейства або місцевих органів влади, рішення щодо продажу має затвердити Міністр фінансів Польщі⁴⁴¹.

У Латвії будівлі університетів можуть перебувати у власності держави або університетів. В останньому випадку заклади вищої освіти можуть їх вільно продавати. Університети також можуть звернутися до держави з проханням передати (продати) будівлі у володінні держави. Однак, у більшості випадків університети продовжують займати ці будівлі, сподіваючись у майбутньому отримати право повної власності й, таким чином, отримати суттєвий дохід від їх продажу⁴⁴².

Юридична або офіційна можливість університетів мати право власності на будівлі і власне ступінь володіння можуть значно відрізнятися. Так, університети Австрії та Данії теоретично можуть володіти нерухомістю. Проте, в обох країнах університети фактично мають у власності лише невелику частину будівель з числа тих, які вони займають⁴⁴³.

У Данії заклади вищої освіти теоретично можуть володіти своїми будівлями (та продавати їх). Університети намагаються отримати право власності, щоб залучити капітал і збільшити гнучкість. Однак умови, за якими можна придбати такі будівлі, досить непередбачувані й несприятливі. Тому більшість

⁴³⁸ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями) – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴³⁹ European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala. P. 24-25 (45 p.). – URL:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiThNK_ydDjAhWCmlsKHcUPBo8QFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.rkrs.si%2Fgradiva%2Fdokumenti%2FEUA_Autonomy_Report_Final.pdf&usq=AOvVaw0eIh_bLn5yphZkqmYuz_7

⁴⁴⁰ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 32 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁴¹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 33 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁴² European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 33 (84 p.). URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁴³ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 33 (84 p.). URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

будівель все ще залишається у власності держави. Університети ж, як правило, володіють лише тими об'єктами нерухомості, які були безоплатно передані у власність або придбані в результаті злиття з суб'єктом господарської діяльності, якому належала будівля⁴⁴⁴.

В Австрії значна частина будівель університетів належить приватній компанії, яка здійснює операції з нерухомістю, університети лише орендують ці приміщення. Ця компанія управляє більшістю об'єктів нерухомості, що є у власності держави. Хоча університети мають можливість вільно придбати будівлі, наприклад, у межах державно-приватного партнерства або спільного підприємства, це відбувається у невеликих масштабах. Така ситуація розглядається як суттєве обмеження інституційної автономії⁴⁴⁵.

Університети Франції можуть мати у власності свої будівлі лише за наявності у профільних керівників необхідної технічної компетентності та ресурсів. Завдяки реформі автономії університети тепер можуть звертатися з проханням щодо «передавання повноважень», тобто передачі закладам вищої освіти усіх університетських будівель, що знаходяться у власності держави. Щоб скористатися цією схемою, закладам вищої освіти слід виконати певні умови. Однак, не зважаючи на отримання права повної власності на об'єкти нерухомості, університетам для продажу своїх активів все ще необхідно отримувати дозвіл від органу державної влади⁴⁴⁶.

Студентські грошові внески

Це питання досить важливе для огляду та аналізу, оскільки воно пов'язане з фінансовою автономією закладів вищої освіти. В Україні традиційно застосовується змішана модель студентських грошових внесків, подібна до практики прибалтійських університетів.

Так, Стаття 72 «Про формування та розміщення державного замовлення» ЗУ «Про вищу освіту»⁴⁴⁷ саме через державне замовлення регулюється обсяг бюджетного фінансування підготовки фахівців, а саме: «...загальний обсяг державного замовлення для підготовки фахівців ступенів молодшого бакалавра, бакалавра (магістра медичного, фармацевтичного та ветеринарного спрямувань) на поточний рік становить не менш як 51 відсоток кількості випускників загальноосвітніх навчальних закладів, які в поточному році здобули повну загальну середню освіту.

Загальний обсяг державного замовлення на підготовку фахівців ступеня магістра на поточний рік становить не менш як 50 відсотків кількості осіб, які в поточному році здобудуть ступінь бакалавра за державним замовленням.

Загальний обсяг державного замовлення на підготовку фахівців ступеня доктора філософії на поточний рік становить не менш як 5 відсотків кількості осіб, які в поточному році здобудуть ступінь магістра за державним замовленням»⁴⁴⁸.

Крім того, Стаття 73 цього Закону досить детально регулює платні послуги в галузі вищої освіти, у тому числі й студентську плату за навчання на комерційній основі⁴⁴⁹:

«...1. Заклад вищої освіти відповідно до законодавства та статуту може надавати фізичним та юридичним особам платні послуги за умови забезпечення надання належного рівня освітніх послуг як основного статутного виду діяльності.

2. Перелік платних освітніх та інших послуг, що можуть надаватися державними і комунальними закладами вищої освіти, затверджується Кабінетом Міністрів України. Порядок надання платних освітніх та інших послуг, включно 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

⁴⁴⁴ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P.33(84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁴⁵ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P.33 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁴⁶ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P.33-34 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁴⁷ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴⁴⁸ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴⁴⁹ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

розвитку і торгівлі, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової, бюджетної, податкової політики.

3. Державні і комунальні заклади вищої освіти мають право надавати додатково платні освітні та інші послуги виключно понад обсяги, встановлені державним стандартом, та поза діяльністю, що фінансується за рахунок коштів відповідних бюджетів.

4. Платні освітні послуги можуть надаватися тими самими структурними підрозділами, що здійснюють освітній процес за державним замовленням, або утвореними для надання платних послуг окремими структурними підрозділами навчального закладу, що діють на підставі положення, затвердженого відповідно до законодавства та статуту закладу вищої освіти.

5. Платні освітні та інші послуги надаються закладами вищої освіти за умови відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства, а в разі встановлення законодавством вимог щодо необхідності ліцензування або отримання дозволів для надання платної послуги – після отримання таких дозвільних документів.

6. 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 в договорі (контракті), що укладається між закладом вищої освіти та фізичною (юридичною) особою, яка замовляє платну освітню послугу для себе або для іншої особи, беручи на себе фінансові зобов'язання щодо її оплати. Типовий договір, що укладається між закладом вищої освіти та фізичною (юридичною) особою на строк навчання, затверджується Кабінетом Міністрів України.

7. Розмір плати за весь строк навчання для здобуття відповідного ступеня вищої освіти, підвищення кваліфікації встановлюється закладами вищої освіти в національній валюті.

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.

Розмір плати за весь строк навчання або за надання додаткових освітніх послуг підлягає оприлюдненню в засобах масової інформації, на офіційних веб-сайтах, на інформаційних стендах та в будь-який інший спосіб». У європейських університетах в узагальненому вигляді використовуються дві форми приватних студентських внесків:

а) плата за навчання як щорічний внесок, сплачуваний студентом для повного або часткового покриття витрат на навчання в закладі вищої освіти;

б) адміністративний збір, сплачуваний для покриття різного роду адміністративних витрат (вступні внески, реєстраційні внески, сертифікаційні внески тощо).

Можливість установлювати плату за навчання та визначати її розмір є дуже важливим чинником забезпечення фінансової стійкості університету, оскільки це дозволяє йому розширити напрями фінансування за рахунок приватних внесків. У багатьох європейських системах вищої освіти, як і в Україні, цей вид доходу складає суттєву частину бюджету університету. Таким чином, здатність стягувати й встановлювати плату за навчання відіграє основну роль в інноваційних стратегіях⁴⁵⁰.

У Європі існують чотири основні моделі студентських виплат⁴⁵¹:

- плата за навчання вільно встановлюється самим університетом (Естонія, Угорщина, Люксембург та Латвія); рішення щодо плати за навчання визначається законодавством або приймається органом державної влади (Австрія, Кіпр, Франція, Нідерланди, Іспанія та Туреччина);

- орган державної влади разом з університетами встановлює плату за навчання в закладі вищої освіти (граничний рівень визначається органом державної влади – Італія, Литва, Португалія, Велика Британія та Федеральна земля Німеччини Північний Рейн-Вестфалія);

- університети й органи державної влади домовляються про рівень оплати (Швейцарія);

- плата за навчання за освітнім ступенем бакалавра для студентів із країн-членів ЄС відсутня (Чехія, Данія, Федеральні землі Німеччини Гессен та Бранденбург, Фінляндія, Греція, Ісландія, Ірландія, Норвегія, Польща, Словаччина та Швеція).

Механізми спільного визначення плати за навчання варіюються від реальних перемовин між університетами та зовнішнім повноважним органом до встановлення зовнішнім уповноваженим

⁴⁵⁰ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 34(84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁵¹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 34-35 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

органом граничного розміру плати за навчання, який може стягуватися університетами. У деяких системах вищої освіти державні органи влади виділяють певну кількість бюджетних місць, за таких умов університети можуть приймати на навчання додаткових студентів і встановлювати для них плату за навчання відповідно до наявних нормативних положень⁴⁵².

Загалом, європейські університети більш самостійні у випадку встановлення плати за навчання для студентів-іноземців з-за меж ЄС, ніж для студентів з країн-членів ЄС. В останньому випадку плата за навчання часто визначається зовнішнім уповноваженим органом або ж взагалі не стягується⁴⁵³.

Існує велика кількість додаткових положень щодо студентських внесків. Навіть у тих європейських системах вищої освіти, де більшість студентів з країн-членів ЄС зазвичай не сплачують за навчання, стягнення студентської плати за навчання вже стає можливим за певних умов⁴⁵⁴.

Так, в Австрії завдяки законодавчим змінам, не стягується плата за навчання зі студентів, які навчаються на «бакалавра», якщо тривалість їхнього навчання не перевищує стандартну норму. У деяких особливих випадках (студенти, які працюють на умовах часткової зайнятості, або студенти з найменш розвинених країн) плата за навчання може не стягуватися. Подібна ситуація наявна в Чехії, де відсутня плата за навчання для студентів, які навчаються за програмами з чеською мовою викладання та вчасно завершують навчання. Нещодавні реформи у Фінляндії призвели до впровадження експериментальної системи, яка дозволяє університетам стягувати плату за навчання зі студентів з країн – не членів ЄС, які навчаються за окремими магістерськими програмами з англійською мовою викладання, за умови забезпечення відповідних систем стипендій. У Норвегії університети можуть отримати дозвіл на підготовку професійно орієнтованих магістрів, у тому числі за «регульованими» професіями, яка може здійснюватися на платній основі (університет встановлює плату за навчання)⁴⁵⁵.

Поряд з цим, у закладах вищої освіти Естонії, Латвії та Литви існують бюджетна і контрактна форма навчання студентів. Кількість бюджетних (відповідно й безкоштовних місць) визначає орган державної влади. Університети можуть визначати сукупний розмір плати за навчання для студентів контрактної форми, який зазвичай не перевищує обсяг коштів, отримуваних закладами за студентів бюджетної форми навчання. Подібним чином, в Угорщині студенти з країн-членів ЄС можуть навчатися на бюджетній або контрактній формі, залежно від показників успішності попереднього навчання. В Естонії застосовується додаткове нормативне положення, згідно з яким плата за наступний рік навчання не може зростати більш ніж на 10%, порівняно з попереднім роком⁴⁵⁶.

У Польщі та Словаччині відсутня плата за навчання для студентів денної форми з країн-членів ЄС. Однак для студентів заочної форми, які складають значну частку від загальної чисельності студентів, розмір плати за навчання може самостійно встановлювати університет (Словаччина) або ж він не може перевищувати фактичні витрати на навчання студентів (Польща). Крім того, у Словаччині заклади вищої освіти також можуть стягувати плату за навчання зі студентів, які навчаються для отримання декількох освітніх ступенів (рівнів)⁴⁵⁷.

У Туреччині існують різні нормативні положення щодо плати за навчання для державних і приватних закладів вищої освіти. У державних закладах вищої освіти плата за навчання для студентів – громадян країни – встановлюється урядом, у той час як плата за навчання для іноземних студентів – власне університетом. У приватних університетах плата за навчання для всіх без винятку студентів устанавлюється Наглядовою радою закладу. В Ірландії відсутня плата за навчання для студентів, які здобувають освітній рівень бакалавра та є громадянами країн-членів ЄС, хоча вони й сплачують внесок «на обслуговування студентів». Університети Італії можуть стягувати плату за навчання, але загальний обсяг отриманих таким чином коштів не може сягати більше 20% від державних коштів⁴⁵⁸.

⁴⁵²European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 35 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁵³ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 35 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁵⁴ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 35 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁵⁵ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 35 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁵⁶ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 35-36 (84 p.). URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁵⁷ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 36 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁵⁸ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P.36 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

Отже, стан фінансової автономії в Європі був ознаменований двома основними, часом протилежними явищами. З одного боку, світова фінансово-економічна криза суттєво вплинула на державне фінансування вищої освіти в більшості європейських країн. При цьому не лише скорочувався обсяг фінансування університетів, у більшості країн змінилася сама форма його надання. Окрім розширення фінансової автономії університетів, саме виділення коштів стало супроводжуватися накладанням обмежень на їх розподіл, або ж посиленням вимог щодо звітності. Завдяки цьому органи державної влади отримали більший контроль над університетами, що, у свою чергу (крім певних обмежень), підвищило якість освітніх послуг⁴⁵⁹.

Існує загальна тенденція до спрямування державного фінансування вищої освіти в бік стратегічних національних пріоритетів. Як приклад, в Австрії, Фінляндії, Португалії та Великій Британії збільшується фінансування освітніх програм за такими галузями знань/спеціальностями як: природничі науки, технології, інженерія, математика. Це суттєво підвищує контроль з боку уряду й обмежує можливість університетів діяти самостійно, особливо якщо ці кошти виділяються із блокових грантів⁴⁶⁰.

Можливість університетів утримувати надлишкові кошти також була поставлена під сумнів через економічну кризу. На сьогодні така практика в багатьох європейських країнах повернулася до застосування. У ряді систем вищої освіти спостерігається значний рух у бік студентських внесків. Фінляндія і Швеція почали вводити плату за навчання для студентів з країн – не членів ЄС. У Фінляндії плату було введено з кінця минулого десятиріччя, однак у досить обмежених масштабах – для низки магістерських програм з іноземною мовою викладання. В окремих аспектах фінансового управління університети отримали більшу, ніж раніше, свободу дій. У Латвії та Литві відбувся перехід від постатейного фінансування до блокових грантів. Тепер майже всі країни Європи виділяють фінансування у формі блокових грантів, хоча, як зазначено вище, із численними обмеженнями щодо їх розподілу всередині закладу вищої освіти⁴⁶¹.

У наш час все більше країн Європи дозволяють своїм університетам брати позики на фінансових ринках. Зокрема, таку можливість (хоча й обмежену) отримали литовські університети. Однак на практиці ця можливість не завжди використовується. У деяких країнах, у тому числі й Латвії, університетам необхідно отримати дозвіл Міністерства на позику, але малоімовірно, що його буде надано⁴⁶².

4.3. Кадрова автономія університетів

Обрання, тривалість роботи та процедура звільнення керівників закладів вищої освіти.

В Україні, відповідно до норм статті 42 Закону України «Про вищу освіту»⁴⁶³ процедура обрання ректора (у порівнянні з багатьма країнами Європи досить зарегламентована. Так, «...засновник (засновники) або уповноважений ним (ними) орган (особа) зобов'язаний оголосити конкурс на заміщення посади керівника закладу вищої освіти не пізніше ніж за два місяці до закінчення строку контракту особи, яка займає цю посаду. У разі дострокового припинення повноважень керівника закладу вищої освіти конкурс оголошується протягом тижня з дня утворення вакансії.

Засновник (засновники) або уповноважений ним (ними) орган (особа) протягом двох місяців з дня оголошення конкурсу на посаду керівника закладу вищої освіти приймає (приймають) пропозиції щодо претендентів на посаду керівника закладу вищої освіти і протягом 10 днів з дня завершення терміну подання відповідних пропозицій вносить (вносять) кандидатури претендентів, які відповідають вимогам цього Закону, до закладу вищої освіти для голосування.

Керівник закладу вищої освіти обирається шляхом таємного голосування строком на п'ять років у порядку, передбаченому цим Законом і статутом закладу вищої освіти.

Брати участь у виборах керівника закладу вищої освіти мають право:

⁴⁵⁹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 36-37 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁶⁰ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 37 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁶¹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 37 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁶² European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 37 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁶³ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

- кожен науковий, науково-педагогічний та педагогічний штатний працівник закладу вищої освіти;
- представники з числа інших штатних працівників, які обираються відповідними працівниками шляхом прямих таємних виборів;
- виборні представники з числа студентів (курсантів), які обираються студентами (курсантами) шляхом прямих таємних виборів.

При цьому загальна кількість (повний склад) наукових, науково-педагогічних і педагогічних працівників закладу вищої освіти повинна становити не менше 75 відсотків загальної кількості осіб, які мають право брати участь у виборах; кількість виборних представників з числа інших працівників закладу вищої освіти – до 10 відсотків, а кількість виборних представників з числа студентів (курсантів) – не менше 15 відсотків осіб, які мають право брати участь у виборах.

Вибори вважаються такими, що відбулися, якщо участь у них взяли більше 50 відсотків загальної кількості осіб, які мають право брати участь у виборах, кожен з яких має один голос і голосує особисто.

З особою (кандидатурою), яка набрала більше 50 відсотків голосів осіб, які мають право брати участь у виборах, засновник (засновники) або уповноважений ним (ними) орган (особа) укладає контракт строком на п'ять років не пізніше одного місяця з дня її обрання»⁴⁶⁴.

Поряд із цим, обрання ректорів університетів у більшості країн Європи носить досить диференційований та варіативний характер. Слід зазначити, що процедура обрання ректора досить суттєво варіюється від країни до країни. Найбільш типові механізми обрання ректорів європейськими аналітиками було узагальнено в чотирьох основних підходах (ці підходи більш детально розглянуті у результатах дослідження «European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study»⁴⁶⁵.

За ними (підходами) ректора у європейських університетах:

- обирає спеціальний виборний орган (достатньо чисельний), який представляє (прямо чи опосередковано) різні групи університетської спільноти (науково-педагогічні працівники, інший персонал, студенти). Вибори проходять шляхом пропорційного голосування;
- обирає керівний орган, прозоро та відкрито сформований із університетської спільноти (як правило, Сенат університету як орган, що приймає рішення з академічних питань);
- призначає Рада університету;
- призначають у два етапи, до яких залучають спочатку Сенат, а потім Раду університету⁴⁶⁶.

В окремих європейських країнах обрання ректора також має затвердити зовнішній уповноважений орган. Ця норма застосовується в деяких Федеральних землях Німеччини (наприклад, Бранденбург), у Чехії, Греції, Угорщині, Ісландії, Італії, Латвії, Люксембурзі, Нідерландах, Словаччині, Іспанії, Швеції, Швейцарії й Туреччині. При цьому у Бранденбурзі, Греції, Ісландії, Італії та Нідерландах призначення затверджує профільне міністерство або міністр вищої освіти, в той час як у Чехії, Угорщині, Люксембурзі та Словаччині - президент (або інший керівник) держави⁴⁶⁷.

В інших європейських країнах процедура обрання ректора, як правило, не передбачає подальшого затвердження зовнішнім уповноваженим органом (Австрія, Данія, Кіпр, Естонія, Фінляндія, Франція, Польща тощо).)⁴⁶⁸.

В Україні статтю 42 Закону України «Про вищу освіту»⁴⁶⁹ достатньо деталізовано (у порівнянні з більшістю країн Європи) урегульовані кваліфікаційні вимоги до кандидата в ректори. Так, «...кандидат

⁴⁶⁴ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴⁶⁵ European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala. 45 p. – URL:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewiThNK_ydDjAhWCmlsKHcUPBo8QFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.rkrs.si%2Fgradiva%2Fdokumenti%2FEUA_Autonomy_Report_Final.pdf&usq=AOvVaw0eiNh_bLn5yphZkqmYuZ_7

⁴⁶⁶ European University Association 2009. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study, T. Estermann & T. Nokkala. P. 14(45 p.). – URL:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewiThNK_ydDjAhWCmlsKHcUPBo8QFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.rkrs.si%2Fgradiva%2Fdokumenti%2FEUA_Autonomy_Report_Final.pdf&usq=AOvVaw0eiNh_bLn5yphZkqmYuZ_7

⁴⁶⁷ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 21 (84 p.). URL: <https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20>

⁴⁶⁸ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P.21 (84 p.). – URL: <https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20>

⁴⁶⁹ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

на посаду керівника закладу вищої освіти повинен вільно володіти державною мовою, мати вчене звання та науковий ступінь (для закладів вищої освіти мистецького спрямування - вчене звання та науковий ступінь або ступінь доктора мистецтва) і стаж роботи на посадах науково-педагогічних працівників не менш як 10 років. Кандидат на посаду керівника закладу державної чи комунальної форми власності має бути громадянином України. Одна і та сама особа не може бути керівником відповідного закладу вищої освіти більше ніж два строки. Не може бути обрана, призначена (у тому числі виконувачем обов'язків) на посаду керівника закладу вищої освіти особа, яка:

- 1) за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;
- 2) має судимість за вчинення злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- 3) відповідно до рішення суду позбавлена права обіймати відповідні посади;
- 4) за рішенням суду була визнана винною у вчиненні корупційного правопорушення - протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;
- 5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;
- 6) підпадає під дію частини третьої статті 1 Закону України «Про очищення влади»⁴⁷⁰.

У деяких країнах Європи положення, що містять кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посаду ректора, закріплені на законодавчому рівні, а в інших – обмеження щодо тих, хто має право бути обраним, обумовлені нормами власних статутів університетів або загальною практикою, радше ніж правовими приписами⁴⁷¹.

Серед узагальнених кваліфікаційних вимог до кандидатів на посаду ректора, закріплених на законодавчому рівні, виділяється наявність ученого звання (13 країн – Франція, Угорщина, Латвія, Португалія тощо), у 8 країнах – наявність наукового ступеню доктора наук (Туреччина, Польща, Фінляндія, Швеція тощо). У 4 країнах кандидат у ректори повинен працювати виключно в тому ж університеті, на посаду ректора якого він обирається (Кіпр, Іспанія, Італія, Греція)⁴⁷².

В окремих випадках висуваються й додаткові кваліфікаційні вимоги, зокрема, щодо наявності: вченого звання (професор, доцент); досвіду роботи в міжнародних організаціях, проектах та/чи в інших значущих органах (Австрія); управлінської компетентності (Австрія, Фінляндія, Литва, Федеральна земля Північний Рейн-Вестфалія (Німеччина)) або педагогічного досвіду (Литва). У Данії ректор повинен бути авторитетним у країні та/чи за її межами вченим. На Кіпрі та в Люксембурзі ректор не може одночасно обіймати посаду декана або завідувача кафедри, бути членом ради керівників. У Туреччині ректор університету на момент вступу на посаду не повинен бути старше 67 років тощо⁴⁷³.

Кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посаду ректора можуть також відрізнятися залежно від типу закладу вищої освіти. Так, у Латвії ректор державного університету повинен бути професором, у той час як в інших типах університетів країни достатньо наукового ступеня доктора наук⁴⁷⁴.

У Фінляндії науковий ступінь доктора наук вимагається для ректорів усіх університетів, окрім академій різних видів мистецтва⁴⁷⁵.

У більшості країн Європи термін повноважень ректора зазначено у відповідному законі або шляхом визначення фіксованого терміну, або через запровадження обмеження максимального терміну перебування на відповідній посаді. Термін ректорських повноважень складає чотири (Австрія, Чехія, Франція, Греція, Норвегія, Словаччина, Швеція тощо), п'ять (Естонія, Фінляндія, Ісландія, Литва, Латвія та Люксембург) або шість (Угорщина, Швеція, окремі Федеральні землі Німеччини (Північний Рейн-Вестфалія, Бранденбург тощо)) років, як правило, з можливістю переобрання ще на один термін. Слід зауважити на наявність досить диференційованих підходів щодо визначення термінів перебування ректорів на посадах в межах однієї країни. Так, в Угорщині термін повноважень ректора коливається

⁴⁷⁰ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴⁷¹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 21 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁷² European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P.21 (84 p.). URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁷³ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P.22 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁷⁴ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P.22 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁷⁵ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P.22 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

від трьох до п'яти років, у Швейцарії – від двох до шести років. Цікаво, що в Ірландії термін повноважень становить цілих повних десять років. Важливим фактом є й те, що тільки п'ять країн Європи надали повне та автономне право університетам вільно (на свій розсуд, зважаючи на академічні свободи колективу) визначати тривалість зайнятості ректора (Данія, Іспанія, Італія, Велика Британія, Нідерланди)⁴⁷⁶.

В Україні відповідно до норм статті 42 Закону України «Про вищу освіту»⁴⁷⁷ «..керівник закладу вищої освіти може бути звільнений з посади засновником (засновниками) або уповноваженим ним (ними) органом (особою), а також у зв'язку з прийняттям рішення про його відкликання вищим колегіальним органом громадського самоврядування, який його обрав на посаду з підстав, визначених законодавством про працю, за порушення статуту закладу вищої освіти та умов контракту. Подання про відкликання керівника може бути подано до вищого колегіального органу громадського самоврядування закладу вищої освіти не менш як половиною статутного складу наглядової або вченої ради закладу вищої освіти. Рішення про відкликання керівника закладу вищої освіти приймається більшістю голосів за умови присутності не менш як двох третин статутного складу вищого колегіального органу громадського самоврядування закладу вищої освіти. Засновник (засновники) новоутвореного закладу вищої освіти або уповноважений ним (ними) орган (особа) призначає (призначають) виконувача обов'язків керівника закладу вищої освіти, але не більш як на шість місяців»⁴⁷⁸.

Крім того, Кабінетом Міністрів України (постанова від 5 грудня 2014 року за № 726 «Деякі питання реалізації статті 42 Закону України «Про вищу освіту») затверджені та направлені для практичного використання Методичні рекомендації щодо особливостей виборчої системи, порядку обрання керівника закладу вищої освіти та Типова форма контракту з керівником державного закладу вищої освіти⁴⁷⁹.

Порядок призначення керівників закладів вищої духовної освіти регулюється відповідними статутами (положеннями), зареєстрованими у встановленому законодавством порядку. Крім того, стаття 27 Закону України «Про вищу освіту»⁴⁸⁰ надає максимальні права та свободи приватним закладам вищої освіти, у тому числі стосовно обрання, звільнення та діяльності перших керівників приватних університетів, а саме «...у приватному закладі вищої освіти його структура, склад, порядок роботи і повноваження органів управління, робочих і дорадчих органів, органів громадського та студентського самоврядування, наукових товариств, процедури обрання чи призначення керівників закладу та його підрозділів можуть визначатися статутом закладу без дотримання вимог цього Закону»⁴⁸¹.

У дев'яти країнах Європи (Швейцарія, Кіпр, Данія, Естонія, Фінляндія, Ірландія, Італія, Нідерланди, Велика Британія) законодавство не містить жодних окремих положень щодо звільнення ректора з посади. В інших системах вищої освіти звільнення керівника тією чи іншою мірою суворо регламентовано. У Греції, Угорщині, Литві, Португалії, Словаччині та Швеції звільнення з посади ректора повинно бути затверджено зовнішнім уповноваженим органом, тоді як сам університет може вільно та самостійно визначати саму процедуру звільнення. В окремих Федеральних землях Німеччини (Гессен, Північний Рейн-Вестфалія тощо) процедура звільнення ректора чітко прописана на законодавчому рівні, але саме звільнення проводиться університетом. У федеральній землі Німеччини Бранденбург, Чехії, Ісландії, Латвії, Люксембурзі й Іспанії звільнення затверджується зовнішнім повноважним органом, а сама процедура чітко визначена на законодавчому рівні. У Франції й

⁴⁷⁶ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P.22 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁷⁷ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴⁷⁸ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴⁷⁹ Типова форма контракту з керівником державного закладу вищої освіти. – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726-2014-%D0%BF>

⁴⁸⁰ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴⁸¹ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

Туреччині процедура звільнення з посади ректора виписана законодавчо та безпосередньо проводиться зовнішнім уповноваженим органом⁴⁸².

В Австрії звільнення може проводити сам університет, але тільки у випадках серйозних зловживань, засудження за вчинення кримінального злочину, психічної або фізичної недієздатності ректора. В інших випадках право на звільнення належить виключно зовнішнім уповноваженим органам федеральних земель. У Норвегії ректор університету є державним службовцем, тому він може бути звільнений лише на підставі серйозних зловживань у відповідності до застосовного законодавства. У Польщі ректора може звільнити з посади розпорядчий комітет, а у випадку серйозних порушень – Міністерство освіти після консультацій відповідно до встановлених регламентних процедур⁴⁸³.

Набір, підбір та розподіл персоналу університетів.

З одного боку, вітчизняний університетський менеджмент має високу автономію в доборі, підборі та розстановці як наукових, науково-педагогічних кадрів, а з іншого – кваліфікаційні та інші вимоги, чисельність працівників тощо, дуже зарегламентовані, перш за все, законодавчими нормами.

Так, Статтями 53-55 ЗУ «Про вищу освіту»⁴⁸⁴ встановлюється цілий ряд вимог, які певною мірою обмежують гнучкість кадрового менеджменту в українських університетах, а саме:

«...Стаття 53. Науково-педагогічні, педагогічні та наукові працівники закладів вищої освіти.

1. Науково-педагогічні працівники – це особи, які за основним місцем роботи у закладах вищої освіти провадять навчальну, методичну, наукову (науково-технічну, мистецьку) та організаційну діяльність.

2. Педагогічні працівники – це особи, які за основним місцем роботи у закладах вищої освіти провадять навчальну, методичну та організаційну діяльність.

3. Наукові працівники – це особи, які за основним місцем роботи та відповідно до трудового договору (контракту) професійно здійснюють наукову, науково-технічну або науково-організаційну діяльність та мають відповідну кваліфікацію незалежно від наявності наукового ступеня або вченого звання.

4. Наукова, науково-технічна та інноваційна діяльність науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти регулюється законодавством про наукову і науково-технічну та інноваційну діяльність.

Стаття 54. Вчені звання наукових і науково-педагогічних працівників.

1. В Україні присвоюються такі вчені звання: 1) старший дослідник; 2) доцент; 3) професор.

2. Вчене звання професора та доцента присвоюється особам, які професійно здійснюють науково-педагогічну або творчу мистецьку діяльність.

3. Вчене звання старшого дослідника присвоюється особам, які професійно здійснюють наукову або науково-технічну діяльність.

4. Вчене звання професора, доцента, старшого дослідника присвоює вчена рада закладу вищої освіти (вчена рада структурного підрозділу). Право присвоєння вченого звання професора та старшого дослідника надається також вченим (науково-технічним) радам наукових установ. Рішення відповідних вчених рад затверджує атестаційна колегія центрального органу виконавчої влади у галузі освіти і науки у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Стаття 55. Основні посади наукових, науково-педагогічних і педагогічних працівників закладів вищої освіти та порядок їх заміщення.

1. Основними посадами науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти є:

1) керівник (ректор, президент, начальник, директор);

2) заступник керівника (проректор, віце-президент, заступник начальника, заступник директора, заступник завідувача), діяльність якого безпосередньо пов'язана з освітнім або науковим процесом;

3) директор (начальник) інституту, його заступники, діяльність яких безпосередньо пов'язана з освітнім або науковим процесом;

4) декан (начальник) факультету, його заступники, діяльність яких безпосередньо пов'язана з освітнім або науковим процесом;

⁴⁸² European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 23 (84 p.). – URL: <https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20scorecard>

⁴⁸³ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 23(84 p.). – URL: <https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20scorecard>

⁴⁸⁴ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

- 5) директор бібліотеки;
- 6) завідувач (начальник) кафедри;
- 7) професор;
- 8) доцент;
- 9) старший викладач, викладач, асистент, викладач-стажист;
- 10) науковий працівник бібліотеки;
- 11) завідувач аспірантури, докторантури.

2. Основними посадами педагогічних працівників закладів вищої освіти є:

- 1) викладач;
- 2) методист.

3. Повний перелік посад науково-педагогічних і педагогічних працівників закладів вищої освіти устанавлюється Кабінетом Міністрів України. Перелік посад наукових працівників закладу вищої освіти визначається відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність».

4. Посади педагогічних працівників можуть займати особи із ступенем магістра за відповідною спеціальністю.

5. Статутом закладу вищої освіти можуть встановлюватися відповідно до законодавства додаткові вимоги до осіб, які можуть займати посади педагогічних працівників.

6. Педагогічні працівники призначаються на посаду та звільняються з посади керівником закладу вищої освіти. Педагогічні працівники кожні п'ять років проходять атестацію. За результатами атестації визначається відповідність працівників займаній посаді, присвоюються кваліфікаційні категорії, педагогічні звання...

8. Перелік кваліфікаційних категорій і педагогічних звань педагогічних працівників, порядок їх присвоєння визначаються Кабінетом Міністрів України.

9. Посади науково-педагогічних працівників можуть займати особи, які мають науковий ступінь або вчене звання, а також особи, які мають ступінь магістра.

10. Статутом закладу вищої освіти можуть встановлюватися відповідно до законодавства додаткові вимоги до осіб, які можуть займати посади науково-педагогічних працівників...

13. Особа у закладі вищої освіти не може одночасно займати дві та більше посад, що передбачають виконання адміністративно-управлінських функцій»⁴⁸⁵.

Проведений європейськими дослідниками аналіз демонструє той факт, що в Європі існують суттєві відмінності у процедурах найму працівників – від високого ступеня незалежності в наборі персоналу – до формалізованих процедур, які потребують затвердження зовнішніми уповноваженими органами. У 18 європейських системах вищої освіти (Австрія, Швейцарія, Кіпр, Данія, Естонія, Фінляндія, Ісландія, Італія, Литва, Люксембург, Латвія, Нідерланди, Норвегія, Польща, Велика Британія, Швеція та Федеральні землі Німеччини Гессен та Північний Рейн-Вестфалія) університети мають значну свободу для того, щоб набирати власний викладацький персонал. У деяких з них, зокрема, в Австрії та Швеції, загальні керівні принципи щодо процедури відбору або основних кваліфікацій для вищого викладацького складу (проректори, декани, професори, завідувачі кафедр тощо), вимога публікувати відкриті вакансії або склад відбіркового комітету, зазначено в законі. Однак, зовнішні уповноважені органи не беруть ніякої участі в самому процесі набору та/чи підбору персоналу⁴⁸⁶.

В інших країнах застосовуються більш жорсткі обмеження. Так, у Чехії, Угорщині та Словаччині призначення окремих (у Великій Британії – усіх) членів вищого викладацького складу повинно бути затверджене зовнішнім уповноваженим органом. У Федеральній землі Німеччини Бранденбург Уряд Федеральної землі може створювати умови для окремих університетів регулювати кадрову політику через положення у статутах, що ефективно дозволяють їм незалежно проводити процес відбору та підбору персоналу, хоча деякі призначення й повинні бути в принципі затверджені зовнішнім уповноваженим органом,⁴⁸⁷.

У Франції, Греції та Туреччині певна кількість посад для деяких або всіх членів вищого викладацького персоналу регулюється зовнішнім уповноваженим органом. Як приклад, у Туреччині

⁴⁸⁵ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII (із змінами та доповненнями). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴⁸⁶ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 38(84 p.). URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁸⁷ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 39(84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

рада з питань вищої освіти розподіляє чітко зазначену кількість вакансій між університетами, які потім можуть продовжити набір самостійно. Коли особа, яка займає посаду, звільняється або йде на пенсію, посада знову відходить до відомства ради з питань вищої освіти⁴⁸⁸.

В Іспанії набір персоналу проводиться з бази даних кандидатів, які попередньо були акредитовані Національною агенцією (La Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA)). В Естонії заклади вищої освіти вільно наймають викладацький персонал, але вони повинні дотримуватись угоди про якість, підписаної самими університетами. Ця угода містить деякі загальні засади стосовно відбору вищого викладацького персоналу, а також більш специфічні правила стосовно набору персоналу на різні посади (професори, доценти тощо)⁴⁸⁹.

Як би там не було, у переважній більшості систем вищої освіти Європи (окрім, Данії, Іспанії, Франції, Греції, Ірландії та Португалії) керівники закладів вищої освіти у взаємодії з колегіальними органами управління (Наглядова рада та/чи Сенат) можуть досить вільно приймати рішення щодо набору вищого викладацького персоналу. У решті систем на гнучкість університетів впливає існуюча практика. У Франції можливість наймати адміністративний персонал відрізняється за категоріями. Набір персоналу, який працює в бібліотеках і центральній адміністрації, виконується зовнішнім уповноваженим органом шляхом національного конкурсу. У Португалії державні університети мають дві категорії персоналу: держслужбовці на постійних контрактах і працівники на контрактах фіксованого терміну. Адміністративний персонал на контрактах держслужбовців наймається згідно з нормами державної адміністрації. У Греції адміністративні працівники на постійній основі наймаються за результатами національного конкурсу для адміністративного персоналу в усіх державних службах. Тимчасові адміністративні посади можуть бути вільно заповнені університетами після відкритого оголошення. У Данії кількість посад вищого університетського керівного персоналу, таких як проректор, є обмеженою тощо⁴⁹⁰.

Незважаючи на те, що в Європі існують певні відмінності у поглядах на практики набору вищого викладацького персоналу, більшість систем дотримуються подібних процедур. Загальноприйнятою є практика визначення критеріїв відбору на рівні факультету та створення відбіркового комітету для оцінювання кандидатів. Успішний кандидат на посаду згодом призначається на рівні факультету або, як альтернатива, органом, що приймає рішення на рівні університету. Відбірковий комітет рекомендує одного кандидата або забезпечує орган, що приймає рішення, коротким списком найбажаніших кандидатів у порядку пріоритетності⁴⁹¹.

У Чехії повна професорська ставка більше подібна до академічної кваліфікації, ніж до посади. Щоб стати професором, кандидат повинен бути доцентом і демонструвати адекватні дослідницькі та викладацькі здібності. Заява розглядається факультетською й університетською Вченими радами, що мають бути спеціально акредитовані для цієї мети. Якщо Вчена рада університету вважає кандидата гідним професорського звання, вона вносить пропозицію Міністру освіти. Останній, у свою чергу, вносить пропозицію Президенту країни, який присуджує це звання. Університети вільні визначати необхідні кваліфікації для кожної посади. Інформація про відкриті вакансії повинна бути оприлюднена публічно, і всі, хто має необхідну кваліфікацію, можуть подавати заявки⁴⁹².

У Фінляндії професорські вакансії зазвичай повинні бути оголошені публічно. Однак, вакансія може бути зайнята без публічного оприлюднення, якщо особа, яка має дуже специфічні, дефіцитні чи унікальні професійні компетентності, напрямку запрошена зайняти посаду, або якщо посада займається тільки на фіксований період часу. Висновки щодо кваліфікацій і переваг кандидатів на посаду повинні забезпечуватись мінімум двома експертами, якщо особа наймається до подальших розпоряджень або мінімум на два роки. На основі цих висновків рішення приймає Рада факультету, після чого ректор призначає професора. Призначення «за запрошенням» також можливе у Швеції⁴⁹³.

⁴⁸⁸ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 39 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁸⁹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P.39(84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁹⁰ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 40 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁹¹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 40 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁹² European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 40 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁴⁹³ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 40 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

У Франції викладацький персонал наймається зі списку кандидатів, складеного Національним комітетом науковців. Цей Комітет, члени якого частково обираються самими академіками і частково призначаються Міністерством, приймає рішення щодо заяв науковців, які бажають увійти до цього списку. Потім університети можуть заповнити відкриті вакансії кандидатами зі списку. У результаті реформи автономії університетам також було надано можливість вільно наймати позаштатних працівників, які не є державними службовцями, хоча вони представляють значно меншу частину університетського персоналу⁴⁹⁴.

В Італії до відбору вищого викладацького персоналу залучають комісії наукового оцінювання, які зазвичай включають одного внутрішнього та чотирьох зовнішніх членів. Зовнішні учасники зазвичай є професорами, що працюють у профільній науковій сфері в інших італійських університетах. Комісії з оцінювання перевіряють науковий внесок кандидатів на базі попередніх досліджень і публікацій⁴⁹⁵.

Заробітні плати персоналу університетів.

Слід зазначити, що питання оплати праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів вищої освіти в значній мірі зарегламентовані, чого немає в жодній із країн Європи (окрім випадків, коли працівники університетів є державними службовцями). Це питання підпадає під дуже жорстке адміністративне регулятивні норми Кодексу законів про працю України⁴⁹⁶ та спеціальних урядових нормативних актів.

Одним із базових нормативних документів, що регулюють соціально-трудові відносини працівників бюджетної сфери, є постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2002 року за № 1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» (із змінами)⁴⁹⁷. Постановою визначені умови оплати праці «бюджетників», розміри та порядок призначення надбавок (за інтенсивність та напруженість праці, за почесні звання України, за знання та використання в роботі іноземної мови), доплат (за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників, за суміщення професій (посад), за розширення зони обслуговування або збільшення обсягу виконуваних завдань, за вчене звання, за науковий ступінь), запроваджено 25 тарифних розрядів та 3 групи тарифних коефіцієнтів для працівників бюджетної сфери, розподілено за ними назви професій та посад (20 додатків до Постанови) тощо.

Відповідно до цього документу Міністерством освіти і науки України розроблено та запроваджено на практиці базовий документ стосовно оплати праці освітян – Наказ міністерства від 26 вересня 2005 року за № 557 «Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ» (зі змінами)⁴⁹⁸, у якому стосовно науково-педагогічних працівників університетів, окрім іншого, визначено :

- надбавки: за інтенсивність праці – до 50 відсотків від розміру посадового окладу; за звання «народний» – 40 відсотків, «заслужений» – 20 відсотків; за знання та використання в роботі іноземної (однієї чи декількох) мови – від 10 до 25 відсотків; за спортивні звання – від 10 до 20 відсотків;
- доплати працівникам за: виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників, суміщення посад, розширення зони обслуговування – до 50 відсотків від розміру посадового окладу; за вчене звання професора – у граничному розмірі 33 відсотки посадового окладу; за вчене звання доцента, старшого наукового співробітника – у граничному розмірі 25 відсотків посадового окладу; за науковий ступінь доктора наук – у граничному розмірі 25 відсотків посадового окладу; за науковий ступінь кандидата наук (доктора філософії) – у граничному розмірі 15 відсотків посадового окладу.

Крім того, Наказом затверджена Схема тарифних розрядів посад керівних та науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів III – IV рівнів акредитації, якою закріплено за

⁴⁹⁴ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 40 (84 p.). URL: <https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20scorecard>

⁴⁹⁵ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 40(84 p.). – URL: <https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20scorecard>

⁴⁹⁶ Кодекс законів про працю України. – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>

⁴⁹⁷ Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери: постанова КМУ від 30 серпня 2002 року за №1298 (із змінами). – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1298-2002-p>

⁴⁹⁸ Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ: наказ МОН України від 26 вересня 2005 року за № 557 (зі змінами). – URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1130-05/print>

ректорами – 23–24, директорами філіалів – 19–20, деканами – 20–22, керівниками навчально-наукового або науково-виробничого інституту (центру) – 15–21, завідувачами кафедр – 20–21, професорами – 20, доцентами – 19, старшими викладачами – 17, викладачами, асистентами – 16, викладачами – стажистами – 15 тарифний розряд відповідно. Як видно зі Схеми та Додатку до Постанови щодо міжпосадових (міжрозрядних) співвідношень, перевищення посадового окладу ректора університету порівняно з посадовим окладом найнижчої за тарифним розрядом посади (викладач – стажист) складає 1,7 рази (4,36 : 2,58).

Одним із регуляторних документів стосовно оплати праці науково-педагогічних працівників ЗВО залишається Наказ МОН України від 3 грудня 1993 року за № 181 «Про затвердження Інструкції про оплату праці та розміри ставок заробітної плати професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів» (зі змінами), перш за все, у частині погодинної оплати викладачів, зайнятих в усіх видах навчання, утому числі дорослого населення.

Відповідно до статті 24 «Укладання трудового договору», статті 48 «Трудові книжки» та статті 96 «Тарифна система оплати праці» Кодексу законів про працю України основними нормативними документами, що регулюють питання формування кваліфікаційних вимог при прийомі на роботу, проведення атестації (сертифікації) персоналу, розподілу умов оплати праці залежно від рівнів кваліфікації працівників, їхнього розподілу за посадами (робочими місцями) та інші питання організації праці та умов зайнятості, виступають Національний класифікатор України ДК 003 «Класифікатор професій» та Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників з його 92 галузевими випусками. У цьому контексті вкрай важливою та необхідною вимогою є наявність професій та посад науково-педагогічних та педагогічних працівників у Національному класифікаторі України ДК 003 «Класифікатор професій» (КП) та їх автентичність⁴⁹⁹.

Університети в Європі, як правило, не є цілком самостійними у встановленні заробітної плати викладацького й адміністративного персоналу. Зарплати вищого викладацького персоналу можуть визначатися університетами тільки в чотирьох країнах: Чехії, Естонії, Швеції та Швейцарії. У Латвії держава визначає мінімальний розмір заробітної плати для кожної категорії персоналу, однак така практика здебільшого обумовлена нормативними положеннями щодо оплати праці, які встановлюють мінімальну заробітну плату, і тому не розглядається як обмеження⁵⁰⁰.

У Данії діапазони зарплат працівників університетів обговорюються з іншими сторонами. Загальні ліміти встановлено для професорських зарплат у федеральних землях Німеччини (Бранденбург, Гессен та Північний Рейн-Вестфалія). У цих німецьких федеральних землях професорам, призначеним після 2002 року, гарантується мінімальна зарплата, тоді як професори, призначені до 2002 року, є держслужбовцями, для яких діапазони зарплат є фіксованими. Заробітні плати іншого вищого викладацького персоналу обговорюються з іншими сторонами. У Фінляндії, Нідерландах і Великій Британії зарплата для всього вищого викладацького персоналу обговорюється з іншими сторонами. У Норвегії діапазони зарплат також обговорюються, до того ж, існує граничний рівень для професорських зарплат. Однак, цей рівень настільки високий, що досягти його вдається дуже й дуже не часто⁵⁰¹.

На Кіпрі, у Греції, Ісландії, Італії, Словаччині й Іспанії зарплати всіх працівників викладацького персоналу є фіксованими або обговорюються на національному рівні згідно зі статусом державного службовця, хоча в Словаччині ректор або декан може збільшити встановлені рівні заробітних плат навіть на 100%. В Австрії, Федеральних землях Німеччини (Бранденбург, Гессен та Північний Рейн-Вестфалія) і Люксембурзі статус держслужбовця застосовується тільки до персоналу, прийнятого на роботу за попередніми нормами найму. У Португалії тільки деякі члени науково-педагогічного колективу мають статус державного службовця із встановленими зарплатами. Діапазони зарплат визначаються для всього або частини персоналу у Франції, Угорщині, Ірландії, Литві, Люксембурзі, Польщі та Туреччині⁵⁰².

⁴⁹⁹ Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – С. 138 (179 с.). – URL: <https://ihed.org.ua/publications/>

⁵⁰⁰ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 41(84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁵⁰¹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 41(84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁵⁰² European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 41(84 p.). URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

Подібна ситуація виникає й у випадку зарплат для старшого адміністративного персоналу. Рішення щодо зарплат вільно приймають університети в Чехії, Естонії, Італії, Латвії, Литві, Люксембурзі, Норвегії, Швеції, Швейцарії та Великій Британії. Вони обговорюються з іншими сторонами соціального партнерства у федеральних землях Німеччини (Бранденбург, Гессен та Північний Рейн-Вестфалія), Фінляндії, Нідерландах. У Данії, Франції, Ірландії, Польщі та Туреччині діапазони зарплат зафіксовані зовнішнім уповноваженим органом⁵⁰³.

Зарплати для всього адміністративного персоналу на Кіпрі, у Греції, Угорщині, Ісландії, Словаччині й Іспанії, а також для частини персоналу в Португалії й Австрії визначаються зовнішнім уповноваженим органом. В Австрії працівники, прийняті на роботу до 2004 року, є або держслужбовцями, або державними працівниками. Хоча колишні державні працівники зараз працюють на університет, вони загалом володіють тими ж правами стосовно зарплат і звільнень, що й раніше. Решта держслужбовців мають контракт з державою та фіксовані рівні зарплат. Зарплати для старших науково-педагогічних й адміністративних працівників, прийнятих на роботу після 2004 року, можуть визначатись університетами самостійно. У той же час, укладання університетами колективних договорів призвело до введення у практичну діяльність соціального стандарту – мінімальної заробітної плати⁵⁰⁴.

Крім того, для цього питання характерним є досить високий ступінь розмаїття між країнами Європи в питаннях матеріального стимулювання персоналу університетів та регулювання соціально-трудова відносин в цілому. Так, у монографії «Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки»⁵⁰⁵ наведені приклади, що підтверджують вище наведені висновки.

Мова йде про те, що у країнах ЄС існує досить високий рівень диференціації підходів у регулюванні оплати праці викладачів університетів. Це залежить від країни та/чи регіону розташування закладів вищої освіти, традицій, форми власності та підпорядкування тощо. Як приклад, розмір заробітної плати викладачів університетів у Бельгії складає від 30 тис. \$ (на початку кар'єри) до 52,5 тис. \$ (наприкінці кар'єри) на рік; у Франції – від 41,5 до 58,8 тис. \$, у Німеччині – від 41,5 до 58,8 тис. \$, у Люксембурзі шкали оплати праці для всіх педагогів, зайнятих у всіх закладах освіти (від дитячого садка до університету) коливаються в межах від 56,7 до 98,7 тис. \$. Для університетських викладачів, окрім іншого, існують додаткові кваліфікаційні бонуси та вимоги. Так, у більшості країн ЄС середня заробітна плата працівників сфери освіти вище середньої по економіці (від 5% у Великій Британії до 31% у Німеччині), а в університетах середня зарплата у 1,5–2,2 рази вища за середню.

Доступ до зайнятості у сфері освітньої, у т. ч. університетської діяльності, у розвинених країнах досить складний та передбачає наявність системи кваліфікаційних фільтрів, а саме:

- висока зарплата у сфері освіти та прив'язка до стажу роботи спонукає до виникнення високого конкурсу до «педагогічних університетів» (Канада – 6–8 абітурієнтів на 1 місце, Фінляндія – 7–10, а в окремих випадках – 15 осіб на місце);

- складання зовнішнього кваліфікаційного іспиту на педагогічну придатність та отримання ліцензії (у Японії на 1 вакансію – 20-30 заявок, для заповнення яких проводиться додатковий професійний відбір (екзамен) ліцензованих конкурсантив);

- інтернатура. Після закінчення закладу вищої освіти диплом не видається, а випускник проходить стажування (1–3 роки) на посаді «асистент учителя», після чого здається кваліфікаційний екзамен (Велика Британія, Гонконг, Канада тощо);

- річні контракти (Фінляндія), які передбачають щорічний набір викладачів через конкурс;

- фільтри «на вихід» (Фінляндія, Японія та ін.), що передбачає соціально коректне відсторонення від викладацької діяльності педагогів у віці (Фінляндія – 20 років педагогічного стажу, Японія – 15 років) шляхом їхнього переведення на інші посади, безоплатне навчання за іншими спеціальностями тощо;

- наявність підвищеної соціальної підтримки викладачів університетів. Так, наприклад, у Німеччині працівникам державних закладів (установ) надається статус державних службовців, яких, окрім іншого, вкрай складно звільнити; у Туреччині виплачують додатково кошти за науковий ступінь,

⁵⁰³ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 41(84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁵⁰⁴ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 41(84 p.). URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁵⁰⁵ Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – 179 с. <https://ihed.org.ua/publications/>

за проходження курсів підвищення кваліфікації; має місце система додаткових надбавок та бонусів в Ізраїлі тощо⁵⁰⁶.

Загальними рисами у сфері регулювання соціально-трудових відносин європейських університетів є:

- значно вищий рівень державного соціального захисту працівників порівняно з іншими видами економічної діяльності;

- дуже висока професійна і трудова мобільність професорів та доцентів у межах ЄС і не тільки;

- більш ліберальне законодавство стосовно зайнятості у цій сфері професіоналів пенсійного віку тощо⁵⁰⁷.

У Франції на початку цього тисячоліття відбулася реформа університетської автономії, яка полягала у запровадженні, з одного боку, ринкових елементів у діяльність державних університетів, лібералізації їх фінансово-економічного та соціально-трудового життя, а з іншого, більш жорсткої стандартизації та зовнішнього контролю за якістю та обсягами освітніх і наукових послуг, перш за все, стосовно присудження професійних кваліфікацій відповідно до вимог національного та регіональних ринків праці. Ключовим підходом у регулюванні оплати праці викладачів і науковців університетів стало переміщення центру тяжіння до колективних договорів та угод про заробітну плату між керівниками факультетів та викладачами⁵⁰⁸.

Для більшості викладачів університети Великої Британії, як правило, застосовують національно узгоджену 51-бальну шкалу оплати. Імперський Коледж й Університет Нортумбрії не дотримуються цієї шкали, однак вони прийняли власні аналогічні системи оплати праці.

Важливо зазначити, що ця шкала носить рекомендацій чи настанов. У межах мінімальних і максимальних зарплат університети мають автономію над структурою класифікації зарплат. Як приклад, заклад вищої освіти може використовувати 10 або 20 балів (замість 51 балу) і, що важливо, він може вільно приймати рішення щодо відповідних кваліфікаційних критеріїв на різних рівнях. На додаток, національно узгоджена шкала оплати зазвичай не застосовується до професорського рівня та до старшого керівного персоналу, включаючи виконавчого керівника. У таких випадках зарплати понад максимальну відмітку можуть вільно встановлюватися університетом самостійно⁵⁰⁹.

Звільнення працівників університетів.

В Україні питання звільнення працівників університетів повністю підпадають під юрисдикцію трудового законодавства.

В окремих країнах Європи (Швейцарія, Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Латвія, Іспанія, Литва, Люксембург, Швеція та Велика Британія) немає чітких норм, що регулюють звільнення науково-педагогічного й адміністративного персоналу, окрім відповідних національних норм праці. У Швейцарії певні категорії персоналу мають перевагу більшого терміну повідомлення про звільнення. Аналогічно, більшість науково-педагогічних працівників із повною зайнятістю в Польщі мають особливий захист від звільнення⁵¹⁰.

Звільнення суворо регулюються для всього викладацького й адміністративного персоналу у Франції, Греції, Угорщині, Ісландії, Італії, Норвегії та Словаччині. У Федеральних землях Німеччини (Бранденбург, Гессен та Північний Рейн-Вестфалія) представники викладацького й адміністративного персоналу є або держслужбовцями, або працівниками державного сектору, і тому мають особливий захист від звільнення⁵¹¹.

⁵⁰⁶ Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – С. 150 (179 с.). – URL: <https://ihed.org.ua/publications/>

⁵⁰⁷ Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – С. 150 (179 с.). – URL: <https://ihed.org.ua/publications/>

⁵⁰⁸ Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки: монографія / Авторський колектив: Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець, С. Мельник, О. Мусієнко; за редакцією Ю. Вітренка. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. – С. 151 (179 с.). – URL: <https://ihed.org.ua/publications/>

⁵⁰⁹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 41(84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁵¹⁰ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 42(84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁵¹¹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 42(84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

У решті систем вищої освіти застосовуються різні обмеження. Переважна більшість нідерландських університетів використовує в кадровій роботі контракти державного службовця, а решта підпадає під норми приватного права та загальних нормативних положень про працю. На додаток до державної служби і національних законів про працю, нідерландські університети також обговорюють окремі контракти про працю для галузі вищої освіти, що включають специфічні правила звільнення⁵¹².

Звільнення в університетах Австрії зазвичай регулюються національними законами про працю та колективними договорами. Однак відносно держслужбовців також застосовуються специфічні правила, як в Іспанії та Португалії. У Туреччині професори, доценти та старший адміністративний персонал мають статус державних службовців і їхнє звільнення регулюється. Інші науково-педагогічні співробітники працюють на контрактах фіксованого терміну дії, тобто їхня зайнятість може бути припинена після закінчення контракту⁵¹³.

На Кіпрі вищі категорії викладацького персоналу, такі як професори та доценти, не можуть бути звільнені взагалі. Нижчі категорії, включаючи лекторів й асистентів, повинні проходити індивідуальне оцінювання кожні три або чотири роки. Їх звільняють, якщо вони не проходять його два рази підряд. Старший адміністративний персонал, що працює на постійних угодах, може бути звільнений тільки протягом перших двох років угоди⁵¹⁴.

Просування по службі

В Україні питання просування по службі (кар'єрного зростання) працівників університетів повністю підпадають під юрисдикцію трудового законодавства.

Університети окремих європейських систем вищої освіти можуть вільно підвищувати викладацький і адміністративний персонал на основі професійних досягнень (Австрія, Швейцарія, Естонія, Чехія, Фінляндія, Угорщина, Ісландія, Нідерланди, Польща, Швеція, Словаччина та Велика Британія). У Литві, Федеральній землі Німеччини Бранденбург та Туреччині кар'єрне зростання для викладацького й адміністративного персоналу є можливим лише за наявності посади на вищому рівні. У Латвії та Люксембурзі адміністративний персонал можна вільно просувати по службі, у той час як просування викладацького складу є можливим лише за наявності посад на вищому рівні⁵¹⁵.

У Португалії процедури просування по службі залежать від типів контракту. Більшість членів персоналу мають статус держслужбовців і можуть бути підвищені тільки за наявності посади на вищому рівні. Ті, хто працює на постійних угодах, можуть бути підвищені на основі їхніх досягнень. Робота професорсько-викладацького персоналу також оцінюється комітетом з питань просування по службі, склад якого визначено на законодавчому рівні. Останнє обмеження також застосовується в інших системах, включаючи Кіпр, Грецію й Іспанію. На відміну від Португалії, робота адміністративного персоналу в трьох вище зазначених країнах також оцінюється комітетом, склад якого регулюється. У Норвегії на законодавчому рівні визначено склад комітету з просування по службі професорсько-викладацького персоналу, тоді як адміністративний персонал можна просувати по службі вільно⁵¹⁶.

Також можуть застосовуватися різноманітні додаткові обмеження. Як приклад, у Латвії всі викладацькі посади повинні бути заповнені за конкурсом кожні шість років. Щоб мати право претендувати на посаду, особа повинна обіймати посаду на нижчому рівні принаймні протягом трьох років. Це фактично унеможлиблює прийняття на роботу професорів з поза академічного середовища. Подібні обмеження застосовуються на Кіпрі та в Греції, де претенденти повинні займати попередні посади протягом чотирьох або трьох років відповідно⁵¹⁷.

У Федеральних землях Німеччини (Північний Рейн-Вестфалія та Гессен) просування по службі є автоматичним відповідно до кількості років, відпрацьованих на попередній посаді. Для тих, хто й досі

⁵¹² European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 42(84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁵¹³ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 42(84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁵¹⁴ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 42 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁵¹⁵ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 42 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁵¹⁶ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 42-43 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁵¹⁷ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 43 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

має статус держслужбовця, підвищення відбувається за віком. У Франції квоти на підвищення за посадами встановлюються державою. Для вищого викладацького персоналу, половина всіх наданих підвищень визначена на національному рівні. Та ж група науковців, що створює список національного набору, приймає рішення щодо просування по службі. Решта підвищень розподіляються між окремими закладами вищої освіти, які потім вільно вирішують, кого вони бажають просунути по службі. Рішення щодо підвищення старшого адміністративного персоналу зазвичай приймають не університети, а радше інший адміністративний персонал, який було обрано в комітет. Для не держслужбовців рішення щодо підвищення вільно приймають керівні органи університети⁵¹⁸.

Таким чином, у багатьох європейських системах вищої освіти їхні працівники вже не мають статусу держслужбовця. Наприклад, у Федеральній землі Німеччини Гессен через суттєві зміни в системі контрактної зайнятості університетам більше не потрібно надавати новим працівникам статус державних службовців. У Фінляндії після законодавчих змін уже не держава, а самі заклади вищої освіти стали роботодавцем для університетського персоналу. В Австрії із зміною колективної угоди було введено мінімальну зарплату для всього персоналу університету. У Люксембурзі ж зміна в законодавстві про вищу освіту дозволяє просування по службі на основі досягнень персоналу тощо⁵¹⁹.

Висновки

Проведений порівняльний аналіз вітчизняних та європейських теоретико-методологічних засад функціонування та регулювання організаційного, фінансового та кадрового забезпечення університетів як автономної інституції дозволяє зробити такі узагальнені висновки:

- Україну в цілому можна віднести до групи країн Європи з відносно високим ступенем організаційної автономії закладів вищої освіти;
- найбільше автономії щодо формування та функціонування внутрішніх академічних структур мають приватні заклади вищої освіти України;
- у більшості європейських країн університети мають свободу у визначенні внутрішніх інституціональних структур;
- в Україні законодавчо закріплено тип управління університетом, за якого орган унітарної системи управління (вчена рада) напряду чи опосередковано взаємодіє із наглядовою радою, робочими та дорадчими органами, органами громадського самоврядування, органами студентського самоврядування ;
- серед європейських університетів набули розповсюдження два основних типи структури управління: подвійна й унітарна; в Україні на законодавчому рівні до ключового органу управління закладом вищої освіти – вченої ради – за її ж рішенням можуть входити зовнішні члени цього органу. У той же час, такий підхід на практиці не дозволяє залучати широке коло відповідальних та ключових стейкхолдерів;
- у європейських університетах призначення зовнішніх членів керівних органів здійснюється в один із наведених нижче способів: університети самостійно вводять зовнішніх членів до складу керівних органів; заклад вищої освіти пропонує кандидатури, затвердження яких здійснює зовнішній уповноважений орган; деякі зовнішні члени призначаються університетом, а деякі – зовнішнім уповноваженим органом; рішення щодо призначення зовнішніх членів приймає виключно зовнішній уповноважений орган;
- в Україні залишається домінуючим принцип постатейного бюджетного фінансування державних закладів вищої освіти, від якого більшість країн Європи (та й не тільки) уже давно відмовилися або відмовляються;
- утворення самостійних суб'єктів господарської діяльності дозволяє університетам у гнучкий і адекватний спосіб реалізовувати власні стратегії, отримувати додаткові доходи, виступати незалежним суб'єктом господарювання тощо і, як наслідок, виконувати свої основні завдання;
- в Україні традиційно застосовується змішана модель студентських грошових внесків, подібна до практики прибалтійських університетів;

⁵¹⁸ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 43 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

⁵¹⁹ European University Association II. The Scorecard. 2011. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. P. 43 (84 p.). – URL: [https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%](https://eua.eu/.../university%20autonomy%20in%20europe%20)

- загалом, європейські університети більш самостійні у випадку встановлення плати за навчання для студентів-іноземців із-за меж ЄС, ніж для студентів з країн-членів ЄС. В останньому випадку плата за навчання часто визначається зовнішнім уповноваженим органом або ж взагалі не стягується;

- в Україні достатньо деталізовано (порівняно з більшістю країн Європи) урегульовані кваліфікаційні вимоги до кандидата в ректори;

- у деяких країнах Європи положення, що містять кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посаду ректора, закріплені на законодавчому рівні, а в інших – обмеження щодо тих, хто має право бути обраним, обумовлені нормами власних статутів університетів або загальною практикою, радше ніж правовими приписами;

- з одного боку, вітчизняний університетський менеджмент має високу автономію в доборі, підборі та розстановці наукових, науково-педагогічних кадрів, а з іншого – кваліфікаційні та інші вимоги, чисельність працівників тощо, дуже зарегламентовані, перш за все, законодавчими нормами;

- в Європі існують суттєві відмінності у процедурах найму працівників університетів – від високого ступеня незалежності в наборі персоналу – до формалізованих процедур, які потребують затвердження зовнішніми уповноваженими органами;

- питання оплати праці вітчизняних педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів вищої освіти значною мірою зарегламентовані, чого немає в жодній із країн Європи (окрім випадків, коли працівники університетів є державними службовцями);

- загальними рисами в галузі регулювання соціально-трудових відносин європейських університетів є: значно вищий рівень державного соціального захисту працівників порівняно з іншими видами економічної діяльності; дуже висока професійна і трудова мобільність професорів та доцентів у межах ЄС і не тільки; більш ліберальне законодавство стосовно зайнятості у цій сфері професіоналів пенсійного віку.

На підставі проведеного дослідження та викладених узагальнених висновків пропонується:

- у нормативно-правових актах, які регулюють соціально-трудові відносини у сфері вищої освіти, слід передбачити норму, за якої керівники закладів вищої освіти мають право переглядати умови праці, посадові оклади (ставки заробітної плати), які встановлюються державою, та ставки погодинної праці (їх мінімальний рівень); встановлювати працівникам оплату праці, виходячи із фінансових можливостей конкретного закладу вищої освіти (за умови, що заклад освіти не є бюджетною установою);

- включити до проекту Трудового Кодексу України норми та положення, які спрощували б питання регулювання умов зайнятості науково-педагогічних, наукових та педагогічних працівників, перш за все, у частині нормування, організації та винагороди за їхню працю;

- внести зміни до освітнього законодавства стосовно запровадження більш гнучкого механізму корпоратизації університетів, лібералізації ринкових засад економіки вищої освіти, розширення фінансової автономії університетів, перш за все, стосовно самостійності у прийнятті фінансових рішень та відповідальності за якість наданих освітніх послуг тощо;

- внести зміни до податкового законодавства щодо фінансового, пільгового стимулювання роботодавців, які направляють кошти на: підготовку кадрів у закладах формальної освіти; формування корпоративних університетів; розширення дуальної форми навчання тощо.

V. Методологічні основи економічної діяльності університетів як автономних інституцій в умовах ринкової економіки

Ковтунець В.

Вступ

У розділі запропоновано методологічні основи економічної діяльності університетів в умовах ринкової економіки на засадах фінансової автономії. Розглядаються правові та економічні основи в їх історичному контексті з урахуванням досвіду європейських держав.

Вища освіта, наука та нові технології стають визначальним фактором економічного розвитку держав у 21 столітті. Це змушує переглянути традиційні уявлення про університет, його місію в сучасному суспільстві.

Потреби ринку праці у фахівцях з вищою освітою поступово перетворюють вищу освіту з освіти для обраних у масову вищу професійну освіту. У цих умовах, зважаючи на високу вартість вищої освіти, держави вимушені були уважніше вивчити і модернізувати систему фінансування вищої освіти. Вимоги ринку праці та міжнародна конкуренція вимагають запровадження механізмів справедливої ринкової конкуренції, для якої ключовим показником є якість освіти.

Важливим кроком на шляху реформування мережі університетів було розмежування університетів дослідницьких (Research University) і університетів прикладних наук (Applied Science University). Це дозволило раціональніше диференціювати оцінювання якості діяльності університетів і відповідно забезпечувати їхнє фінансування.

Для забезпечення економічної діяльності університетів ключовим аспектом є система фінансування освітньої і наукової діяльності. В цьому огляді ми будемо говорити переважно про державне фінансування освітньої діяльності. Спосіб державного фінансування є визначальним для організації економічної діяльності університетів. Поруч із ним важливим аспектом є можливість доступу університетів до недержавних фінансових джерел. Сукупність переліченого є основою для фінансової автономії університетів як основи для їхньої економічної діяльності в умовах ринку.

Зміни у фінансуванні університетів є однією з актуальних проблем Європейського простору вищої освіти, про що свідчать огляди European University Association – EUA⁵²⁰.

На момент написання цього матеріалу можна виділити три групи моделей фінансування вищої освіти.

Перша, група традиційних моделей, передбачає збереження форм, які склалися історично. В цій групі маємо і рудиментарні моделі, які лишилися у деяких постсоціалістичних країнах, коли держава утримує університети без огляду на якість освіти. У державах, де традиційно провідні університети підтримують високу якість освіти, держава фінансує університети, надаючи їм автономне право вирішувати питання освітніх програм, прийому студентів тощо.

Друга група моделей передбачає визначення обсягу фінансування певними кількісними та якісними параметрами. Найбільш поширеною є модель фінансування за результатами діяльності (performance-based funding – PBF). Застосовується також і ваучерна модель, яку можна розглядати як простіший випадок PBF.

Третя група моделей – кредитні. У цій моделі держава забезпечує особі здобуття освіти за рахунок недорогих кредитів. Кредитна модель розвинена, зокрема, у США.

⁵²⁰ EUA – URL: <https://eua.eu/resources/publications.html>

5.1. Європейський досвід фінансування університетів

Проблеми фінансування вищої освіти активно досліджуються в рамках Болонського процесу. Важливі наукові результати було презентовано на другій конференції дослідників Болонського процесу у 2014 році в Бухаресті – «The Future of Higher Education – Bologna Process Researchers' Conference» (FOHE-BPRC2). Огляд сучасних стратегій фінансування вищої освіти опубліковано в матеріалах конференції⁵²¹. Огляд включає практику фінансування вищої освіти у 24 системах вищої освіти 21 країни Європи.

Перш за все варто зазначити, що державне фінансування у різних країнах Європи складає від 50 до 90 відсотків річного доходу університетів.

Проте в умовах економічної кризи, яка розпочалась у 2008 році, державне фінансування університетів суттєво зменшувалось. Станом на 2014 рік у 15 системах вищої освіти фінансування, з урахуванням інфляції, лишалось меншим, ніж у 2008 році. Це змусило держави і відповідно університети шукати ефективніші способи фінансування та використання університетських бюджетів.

У більшості країн Європи кошти надаються університетам у формі блочного гранту. У цих країнах відсутні форми, які бодай віддалено нагадують державне замовлення у пострадянських країнах. Тобто, університети мають достатньо свободи у виборі освітніх програм, спеціальностей тощо (очевидно, мова не йде про заклади, які готують фахівців для оборони і правоохоронної сфери).

У дослідженні йдеться про порядок визначення розміру гранту. Грант може складатися з частин, які визначаються різними способами. Так, до складу гранту можуть включатися кошти на дослідження, цільові кошти на виконання проектів, розвиток пріоритетних галузей освіти чи науки тощо.

Дослідники виділяють три моделі визначення розміру коштів на освітню діяльність.

Перша модель зберігає традиційний порядок, який склався історично.

Друга модель передбачає фінансування за результатами діяльності (performance-based funding – PBF) - визначає частку коштів, яку має отримати університет відповідно до результатів своєї діяльності.

Третя модель передбачає договірний порядок (performance contract). Діяльність університету фінансується відповідно до укладеного контракту. Природно, за умови виконання контракту.

Станом на 2015 рік у досліджуваних країнах при визначенні розміру гранту домінувала формульна система розподілу коштів за результатами діяльності (PBF). Поруч з нею вживається також контрактна форма (performance contract). Інколи ці форми комбінуються з домінуванням першої.

Нарешті, ще одна форма – фінансування центрів досконалості (centres of excellence funding). Ця форма не є постійною і застосовується, як правило, разово для формування лідерів ринку освітніх послуг.

Фінансування за результатами діяльності передбачає розподіл виділеного бюджетом фінансування між університетами пропорційно зведеному показнику, який обчислюється за формулою, залежною від вимірюваних показників діяльності закладу.

Як первинний механізм формування розміру гранту PBF використовується в Англії (Великобританія), Каталонії (Іспанія), землях Гессе і Бранденбург (ФРН), Чехії, Угорщині, Латвії, Фінляндії, Ірландії, Ісландії, Нідерландах, Польщі, Румунії, Португалії, Швеції, Валлонії та Фландрії (Бельгія), Данії.

Як вторинний механізм PBF використовують у Франції, Естонії, Норвегії, Швеції (лише наукова діяльність), Північний Рейн-Вестфалія (ФРН).

У PBF використовуються показники як вхідні, так і вихідні (результуючі). Переважна частина систем, які використовують PBF як основну форму, користуються вхідними показниками.

Показники можна згрупувати таким чином.

Перша група показників базується на контингенті студентів. Зважаючи на різну вартість підготовки залежно від спеціальностей та рівнів освіти, контингент групують (класифікують) за цими ознаками.

Групування найчастіше здійснюється за показниками вартості освітніх послуг. Окремо виділяються міжнародні студенти та студенти, залучені до програм міжнародної академічної

521 E. Pruvot, A-L.Kulikand, Th. Estermann. Strategies for Efficient Funding of Universities in Europe. In: The European Higher Education Area. Between Critical Reflections and Future Policies. Eds: Adrian Curaj, Liviu Matei, Remus Pricopie, Jamil Salmi, Peter Scott. Springer Open, Heidelberg- New York-Dordrecht-London.-2015. - pp.153-168.

мобільності. Часто показником якості є кількість виданих дипломів. Цей показник є вже вихідним. Він використовується для оцінки якості у країнах, де забезпечене добросовісне оцінювання (наприклад, Нідерланди, Бельгія). В таких країнах, як правило, функціонують процедури незалежного оцінювання результатів навчання у вищій школі або оцінювання професійних кваліфікацій.

Друга група – фінансові показники. Ці показники враховують практику диверсифікації фінансування. Як правило, держава заохочує отримання закладами вищої освіти коштів з інших джерел, окрім бюджету. Це можуть бути кошти компаній, вкладені в наукові дослідження чи навчання, кошти міжнародних організацій, доходи університету від своїх сталих фондів (ендаументів), доходи від продажу заснованих ним підприємств, продажу об'єктів інтелектуальної власності тощо.

Третя група – показники якості освіти і наукових досліджень. Ці показники важко вимірювати. До числа вимірюваних показників якості відносять показники якості науково-педагогічного і наукового персоналу, наприклад, кількість наукових публікацій співробітників у високоякісних наукових виданнях, кількість докторів наук, кількість випускників, які здобули відповідні освітні ступені тощо. Всі ці показники є непрямими щодо якості освітнього процесу.

Треба зауважити що розвиток системи показників загалом відповідає практиці системи збалансованих показників (Balanced Scorecard)⁵²².

Варто зазначити, що з урахуванням тривалості надання освітніх послуг для здобуття студентом відповідного ступеня формули розподілу коштів за принципами PBF повинні забезпечувати стабільність функціонування університетів. Тому доволі часто формули включають певну частку від минулого року.

Моделі формульного розподілу бюджетних коштів між закладами вищої освіти за PBF, як правило, мають лінійний характер. Серед них можна виділити на дві категорії.

Моделі першої категорії базуються на даних про контингент студентів, співвідношеннях видатків в залежності від спеціальностей, та вимірюваних якісних показниках діяльності закладів.

Формула, що визначає частку університету у розподілі бюджетних асигнувань, у першій моделі має форму

$$F = \sum k_i S_i + \sum E_k Q_k, \quad (1)$$

де:

S_i – приведений контингент студентів за i -ю спеціальністю (групою спеціальностей);

k_i – коефіцієнт, який визначає збільшення видатків за i -ю спеціальністю, $k_i \geq 1$;

Q_k - k -й показник якості освіти;

E_k – вага k -го показника, $E_k > 0$.

Формула, що визначає частку університету у розподілі бюджетних асигнувань, у другій моделі має форму

$$F_1 = pF_{-1} + qF, \quad (2)$$

де:

F_{-1} - обсяг видатків минулого року;

F обчислюється за формулою (1);

p та q – додатні коефіцієнти.

Якщо у формулі (1) залишити лише першу суму, отримуємо порядок розподілу коштів у ваучерній системі. Такий порядок упродовж понад 15 років використовується у Литві^{523,524} (див. Додаток 5).

PBF може відігравати важливу роль у реалізації пріоритетів державної політики у сфері вищої освіти.

Недоліком PBF є те, що метод лише визначає порядок розподілу коштів, але не визначає необхідних обсягів фінансування в залежності від контингенту студентів. У західноєвропейських

522 Нивен П.Р. Сбалансированная система показателей для негосударственных и неприбыльных организаций. Пер. с англ.; под ред. О.Б.Максимовой. – Днепропетровск: Баланс Бизнес Букс, 2005. -336 с.

523 G.Steponavičius. The reform of Higher Education in Lithuania. 2009. – URL:

http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPEDUCATION/Resources/Steponavičius_Higher_education_reform_in_Lithuania_2009.pdf

524 R. Vaitkus, Higher education reform in Lithuania: achievements, fails and further trends. – URL: https://bsrun.org/sites/default/files/uploads/seminar/2015/rimantas_vaitkus.ppt

державках цей недолік компенсується автономією університетів: університет вправі самостійно формувати контингент студентів за спеціальностями.

Договірний метод визначення обсягів державного фінансування передбачає укладення урядом та університетом угоди на виконання освітньої та/або наукової діяльності із забезпеченням певних кількісних та якісних показників. Як первинний цей метод використовується в Австрії.

Традиційні методи як первинні застосовують, зокрема, у Франції, Італії, Естонії, Норвегії, Швейцарії. Як вторинні ці методи застосовуються у Австрії, Чехії, Угорщині, Польщі, Швеції.

Окрім описаного вище, застосовуються інші методи фінансування. З них слід виділити фінансування центрів досконалості (centres of excellence). Метою фінансування центрів досконалості може бути як підтримка університету в цілому, так і окремих його підрозділів, у т.ч. дослідницьких, або окремих напрямів діяльності.

На жаль, відсутні дослідження впливу методів фінансування на результати освітньої діяльності. Одна із причин – відсутність надійних міжнародних показників якості вищої освіти. Автору не відомі також і національні дослідження впливу зміни системи фінансування на якість вищої освіти.

Зрозуміло, що застосування одного методу чи застосування обмеженої кількості показників може інколи давати побічні небажані ефекти. Тому в системах, як правило, комбінуються декілька підходів.

Окремо слід зазначити, що порядок визначення обсягів фінансування університетів має вплив на ефективність їхньої діяльності залежно від ступеня фінансової автономії останніх. Система державного фінансування дає позитивний ефект лише у разі, коли університети мають достатньо фінансової автономії. Ознайомитись із показниками фінансової автономії університетів європейських країн та станом автономії університетів в окремих країнах можна на відповідному сайті European University Association (EUA)⁵²⁵.

Питання університетської автономії, зокрема фінансової, є важливим для інноваційного розвитку держави. Дослідження зв'язку між інноваційним розвитком економіки та фінансовою автономією університетів показує, що принаймні чотири показники фінансової автономії корелюють з показниками інноваційного розвитку економіки⁵²⁶, це: форма державного фінансування та право університетів запроваджувати освітні програми на трьох рівнях вищої освіти.

5.2. Конституційно-правове регулювання державного фінансування освіти в Україні

Реформи в освіті, які розпочалися з прийняттям нового Закону України «Про вищу освіту» та пізніше – Закону України «Про освіту», не могли оминати питання фінансування освіти. Однак треба визнати, що відповідні розділи обох законів мало відрізняються по суті від старих законів, починаючи від Закону України «Про освіту» 1991 року та старої редакції Закону України «Про вищу освіту».

Фінансові реформи в освіті розпочалися фактично з реформи децентралізації та зміни бюджетного законодавства.

З 2015 року запроваджено фінансування середньої освіти з місцевих бюджетів. Для цього з Державного бюджету передбачено надання місцевим бюджетам відповідної субвенції. Розподіл субвенції між територіальними громадами здійснювався за формулою. Удосконалення формули продовжується упродовж 2016-2018 років.

У 2015 році Кабінет Міністрів України доручив Міністерству освіти і науки України розробити нову модель фінансування вищої освіти.

У 2016 році Міністерство освіти і науки України розпочало підготовку пакету законопроектів для реформування економічних відносин у сфері вищої освіти. Важливою складовою реформи було запровадження нової моделі розподілу коштів між закладами вищої освіти.

Окремі норми, підготовлені у проекті, було імplementовано в законодавство. Так, при прийнятті Державного бюджету на 2018 рік до Бюджетного кодексу України внесено доповнення, яке передбачає формульний розподіл бюджетного фінансування вищої освіти за показниками діяльності закладів вищої освіти (PBF)^{527, 528}.

⁵²⁵ EUA. - URL: <https://www.university-autonomy.eu/>

⁵²⁶ Kohtamäki V., Kautonen M. The financial autonomy of universities and the national innovation performance in Europe: possible linkages in Finland and other European countries // International Scientific Journal of Universities and Leadership. – 1(2015). - p. 14-21.

⁵²⁷ Бюджетний кодекс України. - URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

Над розробленням формули робота велася упродовж 2018 року. Розробники зіткнулися з цілою низкою проблем.

По-перше – обмеженість фінансових ресурсів, які виділяються на вищу освіту, точніше, невідповідність цих ресурсів обсягам державного замовлення.

По-друге – зарегульованість фінансово-економічної діяльності закладів вищої освіти як бюджетних установ. Зокрема, унормування чисельності науково-педагогічних працівників та процедури затвердження штатних розписів закладів вищої освіти Міністерством освіти і науки України. Слід зазначити, що у країнах Європи, де запроваджено PBF, заклади вищої освіти не є бюджетними установами, а мають статус неприбуткових суб'єктів господарювання і відповідно мають суттєву фінансову автономію.

По-третє, відсутня методологія розрахунку вартості освітніх послуг.

Тому для подальшого просування фінансово-економічних реформ в освіті, і вищій освіті зокрема, формування засад таких реформ необхідно проаналізувати, перш за все, конституційні норми, якими визначається публічне (з державного та місцевих бюджетів) і відповідне нормативно-правове регулювання.

Системний аналіз конституційних норм, які стосуються фінансування освіти, на нашу думку, має базуватися на таких положеннях.

Стаття 3 Конституції у другій частині передбачає, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. ... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.»

Право на освіту гарантується нормами статті 53.

Частина перша статті 22 передбачає, що «Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними». Положення частини третьої цієї статті забороняють звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів чи внесенні змін до чинних.

Стаття 24 гарантує рівність прав громадян і забороняє дискримінацію.

Частина четверта статті 24 передбачає, що «суб'єкти права власності рівні перед законом».

Слід мати на увазі рішення Конституційного Суду України від 4 березня 2004 року N 5-рп/2004⁵²⁹ у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України «державна забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» (справа про доступність і безоплатність освіти).

Рішення Суду, таким чином, тлумачить поняття безоплатності освіти: «безоплатність освіти як конституційна гарантія реалізації права на освіту означає можливість здобуття освіти в державних і комунальних навчальних закладах без внесення плати у будь-якій формі за освітні послуги визначених законодавством рівня, змісту, обсягу і в межах тих видів освіти, безоплатність яких передбачена частиною третьою статті 53 Конституції України».

Стосовно вищої освіти Суд уточнює: «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...)».

Важливо наголосити на окремих елементах цього положення:

- 1) держава оплачує освітні послуги особам у державних і комунальних закладах;
- 2) обсяг освітніх послуг визначається законодавством;
- 3) обсяг освітніх послуг вищої освіти визначається стандартами вищої освіти; право на безоплатну вищу освіту надається на конкурсних засадах;
- 4) будь-які доплати за надання освітніх послуг не допускаються.

Звідси випливають відповіді на запитання, які найчастіше постають при виробленні державної політики у фінансуванні освіти:

- 5) надання освіти здійснюється у формі надання освітніх послуг;
- 6) держава оплачує освітні послуги, які надаються закладами освіти;

⁵²⁸ Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік». - URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19#n136>

⁵²⁹ 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>

7) держава гарантує оплату освітніх послуг у державних і комунальних закладах освіти, вищої освіти – на конкурсних засадах; це не означає, що держава не може оплачувати освітні послуги в недержавних закладах.

Гарантована безоплатність освіти стосується лише: дошкільної, повної загальної, професійно-технічної освіти. Безоплатна вища освіта здобувається на конкурсних засадах.

Відповідно до Конституції подальше унормування гарантій і дотримання прав людини, в т.ч. і на освіту, здійснюється виключно законами України (стаття 82 Конституції України). Ця ж стаття передбачає і регулювання виключно законами засад освіти.

Джерелом оплати освітніх послуг державою є Державний бюджет України.

Бюджетна система і бюджет також встановлюються законами. Досліджуючи проблему державного фінансування освіти, слід наголосити на приписах статті 95 Конституції України:

«Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.»

Тому подальше дослідження проблеми слід продовжити через аналіз законів України.

Безумовно, слід розпочати з Бюджетного кодексу України (далі БКУ)⁵³⁰ та відповідної правозастосовчої практики.

Отже, стаття 87 (підпункт в) пункту 7) передбачає, що до видатків Державного бюджету відносяться видатки на «...вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах державного замовлення у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації (університетах, академіях, інститутах) державної власності)».

Підпунктом 12 частини першої статті 2 БКУ дано визначення поняття бюджетної установи: «бюджетні установи - органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету».

Відповідні приписи статей 89 та 90 БКУ передбачають можливість оплати освітніх послуг вищої освіти з місцевих бюджетів.

Закон України «Про вищу освіту» 2014 року практично не змінив порядку фінансування закладів вищої освіти. Єдина норма, яка лібералізувала фінансову діяльність закладів освіти - це дозвіл розміщати кошти спеціального фонду на депозитах у державних банках.

З часів СРСР в Україні склалася практика віднесення закладів освіти до бюджетних установ.

Осучаснення бюджетного законодавства при збереженні бюджетного статусу закладів освіти привело до необхідності частину доходів закладів освіти відносити до спеціального фонду. А необхідність узгодити поняття «утримання» закладу освіти як бюджетної установи з поняттям оплати освітніх послуг – до необхідності визнавати видатки на оплату освітніх послуг з одного з бюджетів видатками на утримання закладів освіти.

Це відбувається тому, що оплата освітніх послуг може здійснюватися не лише з бюджету, на утриманні якого перебуває бюджетна установа. Більше того, практично всі заклади вищої освіти надають освітні послуги за кошти фізичних та юридичних осіб. Часто – також за кошти іншого бюджету.

У підсумку значна частина надходжень закладів вищої освіти має зараховуватись до спеціального фонду Державного чи місцевого бюджету (статті 13, 15 БКУ).

Існуюча система створює низку перешкод у фінансовій діяльності закладів вищої освіти. По-перше, змішування понять «утримання закладу» і «оплата освітніх послуг, наданих закладом» не дозволяє однозначно встановити необхідні обсяги бюджетного фінансування закладу. По-друге, порядок використання коштів загального та спеціального фондів різний. По-третє, віднесення зароблених закладом коштів до бюджетних надходжень (вважається, що заклад утримується з одного бюджету) постійно створює загрозу вилучення цих коштів, незважаючи на певні законодавчі урегулювання.

В підсумку складається ситуація, в якій:

1) відсутнє правове регулювання порядку розподілу коштів загального фонду Державного бюджету між закладами вищої освіти;

⁵³⁰ 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>

2) заклад вищої освіти фактично позбавлений права розпоряджатися коштами загального фонду в межах необхідних видатків споживання, значною мірою - і коштами спеціального фонду, тобто позбавлений фінансової автономії.

Перший факт тягне за собою наслідок: кошти загального фонду виділяються без урахування вартості відповідних освітніх послуг. По-друге, видатки на підготовку одного студента за однаковими рівнями та спеціальностями у різних ЗВО суттєво відрізняються. Відповідні матеріали надано в додатку б. Тобто в умовах відсутності належного правового регулювання з бюджету виділяються кошти не на надання освітніх послуг, а на утримання університетів. Такий стан прямо суперечить статті 53 Конституції України.

Другий факт має наслідком триваюче упродовж 1992-2018 років старіння і зношення матеріальної бази ЗВО, що має прямий негативний вплив на якість освітніх послуг.

Формульний розподіл бюджетного фінансування за принципом «performance-based funding» фактично означає відхід від засад фінансування утримання бюджетних установ і наближає до фінансування отримувачів бюджетних коштів з метою оплати освітніх послуг.

В таких умовах формульний розподіл коштів Державного бюджету (загального фонду) між закладами вищої освіти доцільно здійснювати з дотриманням таких засад:

1) визнанням того факту, що заклад не утримується за кошти бюджету, а фінансування надається на оплату освітніх послуг особам;

2) лібералізації регулювання фінансової діяльності закладів вищої освіти. Зокрема, в цих умовах недоцільно затверджувати штатні розписи закладів вищої освіти головним розпорядником бюджетних коштів. Відповідно немає потреби встановлювати нормативи кадрового забезпечення закладів освіти.

5.3. Мотиви реформування системи фінансування вищої освіти в Україні

Тривалий час українське суспільство вважало, що рівень вищої освіти в Україні достатньо високий. Однак упродовж років незалежності України діяли фактори, які не могли не вплинути на вищу освіту. Перший – це зatoryжна економічна криза, падіння ВВП та відповідно доходів Державного бюджету. Другий – демографічна криза, викликана двома причинами: скорочення народжуваності і трудова міграція. Третій фактор – суб'єктивного характеру, який відображав дефіцит доступу до вищої освіти, особливо до економічних та правових спеціальностей в часи ЄСРР. «Голод» на вищу освіту стимулював появу приватних закладів вищої освіти та зростання числа студентів, які в публічних (тобто державних та комунальних) закладах навчаються за кошти фізичних (переважно) та юридичних осіб.

Це не могло не мати наслідком зниження якості вищої освіти. Іншим серйозним наслідком стала невідповідність вищої освіти потребам ринку праці: як за структурою підготовки кадрів, так і за кваліфікацією випускників.

Новим Законом України “Про вищу освіту” 2014 року було запроваджено низку реформ, спрямованих на вирішення поставлених проблем. Зокрема, Закон врегулював:

- порядок зарахування за результатами зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО), порядок розподілу державного замовлення за результатами ЗНО, запровадивши таким чином механізми справедливої конкуренції як між вступниками, так і між закладами вищої освіти. При цьому Закон суттєво розширив академічну і організаційну автономію закладів освіти.

Проте Закон не змінив систему фінансування вищої освіти і, тим більше, систему економічних відносин в освіті. У підсумку запровадження елементів конкуренції спричинило незначний вплив на фінансово-економічні результати ЗВО⁵³¹.

Як видно з попереднього пункту, ЗВО зберегли двоїсту природу свого економічного статусу. З одного боку - це бюджетні установи, які мають цілком утримуватись за кошти Державного бюджету. З іншого – надавачі освітніх послуг, у т.ч. за державним замовленням. В таких умовах фінансова автономія є неможливою. Правда, Закон передбачив певне розширення автономних прав у частині фінансової діяльності. Зокрема, Закон заборонив вилучати у ЗВО кошти спеціального фонду, а також дозволив депозитні вкладення коштів спецфонду у державних банках строком до одного року.

531 Вища освіта України: стан та проблеми. Укладачі: І.Б. Жилияєв, В.В. Ковтунець, М.В. Сьомкін. - К.: Науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук України, Інститут вищої освіти Національної академії педагогічних наук України, 2015. - 96 с. – URL: <http://www.iqed.org.ua/ua/component/content/category/14-resursy.html>; <http://ippi.org.ua/vishcha-osvita-ukraini-stan-ta-problemi>

Поступово ЗВО почали користуватись цим фінансовим інструментом. Так станом на 05.09.2018 року за даними Держказначейства, на депозитних рахунках у 2018 році закладами вищої освіти було розміщено 2,448 млрд. грн.

На зазначену дату повернуто 479 млн. грн. ЗВО отримали сумарний дохід у розмірі 104 млн. грн. У той же час ЗВО мали і збитки. Так, станом на 01.01.2018 р. не повернено понад 35 млн. грн., розміщених у минулих бюджетних періодах.

Неврегульованість фінансово-економічних відносин у системі зберегла дисбаланси у ціновій політиці. Так, відповідно до бюджетного запиту середні видатки Держбюджету на одного студента склали у 2018 році 36 тис. грн. В той же час вартість навчання за кошти фізичних та юридичних осіб була у більшості ЗВО суттєво меншою. Порівнянню з бюджетними видатки вартість контракту за окремим спеціальностями встановили лише провідні заклади, такі як Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, Національний університет «Кієво-Могилянська академія», Національний технічний університет «Київський політехнічний інститут» ім. Ігоря Сікорського, окремі медичні університети та академії.

В межах системи вищої освіти видатки на студента суттєво відрізнялися.

Так, як показали попередні дослідження фахівців Академії фінансового управління при підготовці проекту формульного розподілу бюджетного фінансування (див. Додаток 6), при приблизно однаковій структурі спеціальностей бюджетні видатки на одного студента в Харківському національному педагогічному університеті ім. Г.Сковороди майже на 50% вищі, аніж у Вінницькому державному педагогічному університеті. Виявлено недопустимі диспропорції у розмірах видатків за спеціальностями. Регресійний аналіз показав, що середній розмір видатків на студента за спеціальністю “право” вищий, аніж за інженерними спеціальностями.

Зазначені висновки щодо дисбалансів є попередніми і потребують додаткового дослідження.

І нарешті, найголовніший недолік. Система фінансово-економічних відносин у вищій освіті не стимулює підвищення якості освіти. До певного часу вважалося, що якість вищої освіти забезпечується кваліфікацією науково-педагогічного персоналу. Однак за показник якості персоналу було взято наукові ступені і вчені звання, а не результати викладацької і наукової діяльності.

Оскільки цей підхід виявився неуспішним, уряд почав підвищувати вимоги до наукових публікацій. З критерій спочатку було взято публікації в іноземних виданнях, пізніше - у виданнях, які індексуються провідними наукометричними базами. Обидва підходи, по суті, засвідчують визнання неспроможності значної частини української академічної спільноти оцінити як результати наукової діяльності, так і кваліфікацію науково-педагогічних і наукових працівників.

Діючий на час написання цього матеріалу алгоритм визначення обсягів бюджетного фінансування вищої освіти та його розподілу між закладами виглядає таким чином.

До початку вступної кампанії (орієнтовно на початок липня) Кабінет Міністрів України затверджує обсяги державного замовлення на підготовку кадрів, у т.ч. з вищою освітою. Далі починаючи із серпня орієнтовно до листопада-грудня йде формування Державного бюджету. При цьому обсяги державного замовлення, як минулих років прийому, так і поточного, при плануванні видатків на вищу освіту до уваги практично не беруться. Розмір видатків визначається можливостями бюджету з урахуванням інфляційної складової та планового підвищення заробітних плат.

Станом на 1 січня кожного року заклади вищої освіти формують і подають на затвердження до відповідного міністерства штатні розписи. Штатним розписом визначається фонд заробітної плати з нарахуваннями. Діючими нормативно-правовими актами визначається лише чисельність науково-педагогічного персоналу⁵³² в залежності від кількості студентів за спеціальностями. За поданням закладів вищої освіти щодо чисельності студентів, які мають право на соціальні пільги, визначається обсяг коштів на потреби соціального захисту цих категорій.

При розподілі бюджетних лімітів фактично використовуються лише ці параметри. Середній розмір видатків на приведеного студента, визначається у паспорті відповідної бюджетної програми як результат ділення відповідного обсягу коштів на приведену чисельність студентів.

532 Постанова Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. N 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. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1134-2002-%D0%BF>

У підсумку, гарантовано фінансується за кошти загального фонду державного бюджету лише заробітна плата і соціальні витрати. Частково виділяються кошти на оплату комунальних послуг.

Жодного нормативного документу, яким регулюється порядок розподілу коштів загального фонду державного бюджету, не існує. Більше того, до 2017 року, коли було внесено вказані вище доповнення до Бюджетного кодексу України, ні уряд, ні відповідні міністерства, яким підпорядковані заклади вищої освіти, не мали повноважень визначати такий порядок.

У підсумку існуючий порядок фінансування жодним чином не забезпечує утримання закладів вищої освіти як бюджетних установ, оскільки:

1) при плануванні бюджетних асигнувань не враховуються амортизація приміщень та обладнання;

2) закладам вищої освіти не забезпечуються видатки на комунальні послуги.

З іншого боку, немає жодних підтверджень тому, що із загального фонду Державного бюджету цілком оплачуються освітні послуги за державним замовленням. Тому що значна частина ЗВО комунальні послуги оплачує за рахунок переважно спеціального фонду, тобто власних надходжень.

Треба додати, що Бюджетний кодекс неоднаково регламентує використання коштів спеціального та загального фонду. Як було показано вище, кошти загального фонду можна використовувати, як правило, лише на заробітну плату і оплату комунальних послуг.

Існуючий порядок об'єктивно ставить перед керівниками закладів вищої освіти цільові функції їхньої діяльності:

1) збільшувати фонд заробітної плати за рахунок розширення штатного розпису;

2) наповнювати спеціальний фонд всіма доступними засобами. Зрозуміло, що такого важливого показника, як якість освітніх послуг, тут немає.

Цим пояснюється диспропорція між видатками на одного студента між різними спеціальностями (наприклад, право та технічні науки).

5.4. Формування вимог до розроблення порядку розподілу бюджетного фінансування вищої освіти в Україні

Як впливає з описаного вище стану вищої освіти в Україні, мета реформування системи фінансування закладів вищої освіти впливає з існуючих недоліків.

Перш за все, в Україні потрібно нормативно упорядкувати розподіл бюджетних асигнувань між закладами вищої освіти і припинити ручне, суб'єктивне управління цим процесом. Це є передумовою проведення реформи економічних відносин у системі, в т.ч. розширення фінансової автономії закладів.

В умовах недостатнього фінансування вищої освіти важливо забезпечити плавний перехід до нової моделі фінансування. Для цього потрібна формула, яка забезпечує на першому етапі застосування мінімально можливе відхилення від фактичних обсягів фінансування протягом останнього бюджетного року.

Передбачається виокремлення резервного фонду для покриття як непередбачуваних витрат, так і витрат, які неможливо описати єдиним підходом (формулою). Це потрібно, зокрема, для забезпечення виплати заробітних плат у подвійному розмірі у чотирьох закладах (Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, Національний технічний університет «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського», Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Національний університет біотехнологій і природокористування) відповідно до прийнятих свого часу указів Президента України.

Орієнтовні розрахунки за даними на початок 2017 бюджетного року показували, що доцільно поставити такі вимоги до формули: відхилення від фактичного розподілу не повинно перевищувати 15%, розмір резервного фонду мав перебувати в межах 500-600 млн. грн.

Важливо було отримати надійні вимірювані показники якості освіти. Бюджетним кодексом України передбачалося використання таких показників:

- кількість здобувачів вищої освіти за освітньо-кваліфікаційними рівнями та спеціальностями і співвідношення вартості освітніх послуг;

- рівень результатів зовнішнього незалежного оцінювання вступників;

- показники якості освітньої і наукової діяльності ЗВО.

У процесі обговорення було запропоновано також враховувати працевлаштування випускників та розмір закладів освіти (за чисельністю студентів).

У підсумку до згаданих параметрів було додано вимірювані якісні показники, які використовувались для розподілу місць державного замовлення на магістерські програми.

Стислий опис запропонованого порядку розподілу бюджетних коштів між закладами вищої освіти

Зусиллями дослідників Академії фінансового управління було проведено моделювання біля восьми варіантів формули розподілу бюджетних коштів.

У Додатку 1 наведено проект Постанови Кабінету Міністрів України, яким було досягнуто поставленої мети: при моделюванні розподілу коштів на 2018 бюджетний рік відхилення від «ручного» розподілу не перевищувало 16.2%. Орієнтовний розмір резервного фонду планувався у розмірі 400-500 млн. грн.

Важливою новацією стала пропозиція запровадження нормативу мінімальних видатків на одного студента. Це відповідає згаданій вище нормі Закону України «Про вищу освіту», яка наділяє Міністерство освіти і науки України повноваженням встановлювати мінімальні нормативи фінансового забезпечення закладів вищої освіти.

Проект передбачав, що Міністерство розраховує мінімальний обсяг видатків на одного студента упродовж бюджетного року, виходячи із модельного закладу, де на бакалаврських програмах мінімальної вартості навчається 5 тис. студентів, не менше як по 50 за кожною освітньою програмою.

Розрахунки за запропованою моделлю показали, що у 2018 році розмір мінімальних видатків на одного студента має складати трохи більше 20 тис. грн. Це відповідає вартості навчання за кошти фізичних та юридичних осіб за програмами права та економіки у закладах вищої освіти, які не мають можливості використовувати для цього бюджетні кошти: приватні заклади, військові та правоохоронні заклади, які навчають окремо бюджетників та контрактників.

Моделювання (див. Додатки 2, 3 4) показало, що формула фінансово стимулює заклади, які успішно розвиваються. Так, Національний технічний університет «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського» за формулою отримував понад 97% від планованих видатків за старим методом. Це означає, що плановані видатки майже покривають потреби університету для виплати заробітних плат у подвійному розмірі (у цьому випадку потреба доплати з резервного фонду не перевищувала б 60 млн. грн.).

Суттєво збільшував надходження Сумський державний університет, який за якісними показниками наближається до визнаних лідерів: Київського національного університету ім. Тараса Шевченка, Національного технічного університету «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського» тощо). (Київський національний університет ім. Тараса Шевченка фінансується за окремою бюджетною програмою і в моделюванні не розглядався).

Проблеми реформування державного замовлення на підготовку кадрів з вищою освітою

Як зазначалося вище, проблема державного фінансування вищої освіти пов'язана з проблемою формування державного замовлення.

Є достатньо багато підстав стверджувати, що підготовка фахівців з вищою освітою за державним замовленням не відповідає потребам ринку праці ні за спеціальностями, ні за якістю. Ці питання будуть предметом окремого нашого дослідження.

Однак зрозуміло, що від формування державного замовлення залежить ефективність використання відповідних бюджетних коштів.

Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів»⁵³³ має декларативний характер і не регулює належним чином згадані правовідносини. Більше того, після скасування обов'язкового «відпрацювання» випускниками ЗВО термін «державне замовлення» не відповідає природі відповідних правовідносин (за винятком підготовки кадрів для державної безпеки, оборони та правоохоронної діяльності).

Тому Законом України «Про публічні закупівлі»⁵³⁴ (частина п'ята статті 2) передбачено, що особливості публічних закупівель на «послуги з підготовки фахівців, наукових, науково-педагогічних та

⁵³³ Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5499-17>

⁵³⁴ Закон України «Про публічні закупівлі». – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів (післядипломна освіта) за державним замовленням» визначаються окремими законами.

Автором розроблено проект відповідного Закону (Додаток 7).

Проект передбачає класифікацію публічних закупівель на підготовку кадрів: державне замовлення, місцеве замовлення та суспільне замовлення. Суспільне замовлення означає підготовку кадрів з оплатою за кошти державного бюджету з наданим вільного диплома - без обов'язкового «відпрацювання».

Проектом передбачено запровадження договірних відносин у системі підготовки кадрів з оплатою за бюджетні кошти з належною правовою відповідальністю сторін.

Для повної реалізації норм законопроекту необхідно мати якісні дослідження стану ринку праці та прогнозування його потреб.

Висновки

В умовах ринкової економіки економічна діяльність закладу вищої освіти перебуває під впливом ринкових факторів і не може базуватися на адміністративно-командних підходах. Університет в цих умовах стає важливим суб'єктом економічної діяльності.

Разом із тим специфіка освітньої діяльності, важлива для суспільства місія університетів вимагають обережного запровадження ринкових механізмів регулювання діяльності закладів вищої освіти. Це може досягатися балансуванням академічної, організаційної та фінансової автономії закладів вищої освіти. Причому обмеження фінансової автономії університету неминуче веде до обмеження його академічної автономії і, як наслідок, звуження можливостей для реалізації місії університету як осередку високої культури, науки і джерела нових ідей та технологій.

В умовах фінансової автономії зростає рівень відповідальності університету за результати своєї економічної діяльності. Таку відповідальність університет може нести лише за умови забезпечення відкритого, обґрунтованого і гарантованого державного фінансування. Тому питання визначення обсягів державного фінансування стає ключовим для реалізації університетської автономії загалом. Відкладання вирішення цього питання для вищої освіти України загрожує стримуванням усіх інших реформ вищої освіти, спрямованих на підвищення якості освіти.

Проблема потребує системного вирішення. Зокрема, без зміни економічно-правового статусу університетів питання фінансової автономії може загалом втратити смисл.

Наведені тут аналітичні матеріали дозволяють стверджувати таке.

По-перше, система розподілу бюджетних коштів між закладами вищої освіти потребує правового врегулювання. Запровадження такого регулювання зменшує суб'єктивізм у розподілі бюджетного фінансування і відповідно зменшує корупційні ризики. Запровадження якісно регульованого порядку розподілу бюджетного фінансування між закладами вищої освіти, зокрема, у формі performance-based funding, є можливим.

По-друге, обсяги державного фінансування закладів вищої освіти мають узгоджуватись із обсягами державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою. Це потребує реформування системи державного замовлення відповідно до вимог законодавства про публічні закупівлі.

По-третє, в результаті запровадження чітких процедур розподілу бюджетного фінансування між університетами державні заклади вищої освіти можна переводити зі статусу бюджетних установ у статус отримувачів бюджетних коштів - неприбуткових суб'єктів господарювання.

По-четверте, за умови реалізації вище названих кроків заклади вищої освіти отримують можливості ефективнішої економічної діяльності, що має сприяти фінансовому заохоченню вищої якості їхньої освітньої і наукової діяльності.

По-п'яте, запровадження performance-based funding для розподілу бюджетного фінансування між закладами вищої освіти дозволяє реалізувати економічними засобами важливі елементи державної освітньої політики, зокрема, вирішити проблему оптимізації мережі закладів вищої освіти.

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від _____ 201_ р. № _____ Київ

Про затвердження формули розподілу обсягу видатків загального фонду Державного бюджету між закладами вищої освіти на підготовку кадрів на умовах державного замовлення та забезпечення діяльності їх баз практики

Відповідно до підпункту "в" пункту 7 статті 87, пункту 46 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України та абзацу сьомого статті 24 Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» Кабінет Міністрів України **постановляє:**

Затвердити методичку нормативного фінансування закладів вищої освіти у формі Порядку розподілу обсягу видатків загального фонду державного бюджету між закладами вищої освіти на підготовку кадрів на умовах державного замовлення та забезпечення діяльності їх баз практики, що додається.

Встановити, що:

1) Міністерство освіти і науки України здійснює розподіл коштів за формулою починаючи з 2019 року; інші державні замовники - головні розпорядники бюджетних коштів - з 2020 року;

- заклади вищої освіти, які отримують кошти із загального фонду державного бюджету відповідно до цього порядку, затверджують штатні розписи та нормативи педагогічного навантаження відповідно до положень Закону України «Про вищу освіту»; до цих закладів не застосовуються норми Постанови Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 року № 1134;

- показник працевлаштування застосовується у формулі з року, наступного після забезпечення обміну даними між реєстром документів про освіту та реєстром фізичних осіб - платників податків;

- з 2021 року за формулою розподіляються всі кошти державного бюджету, призначені для здобуття вищої освіти, між державними закладами вищої освіти незалежно від сфери управління, за винятком Київського національного університету імені Тараса Шевченка, вищих військових навчальних закладів (закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання), військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти;

- розмір оплати за навчання юридичними та фізичними особами заклади вищої освіти встановлюють на рівні не меншому від мінімального розміру видатків на студента в поточному бюджетному році;

- приватним закладам вищої освіти на навчання студентів, які за підсумками конкурсу здобули право навчатися на умовах державного замовлення, за рахунок видатків Державного бюджету надається оплата за навчання цих осіб в розмірі мінімальних видатків на приведеного студента, помноженого на коефіцієнт збільшення видатків за спеціальністю;

- параметри формули розподілу коштів, не встановлені Порядком, встановлюються Міністерством освіти і науки щорічно не пізніше як за сім робочих днів з дня набуття чинності Законом України «Про Державний бюджет України»;

- при підготовці проекту Державного бюджету на наступний рік обсяг фінансування вищої освіти встановлюється таким, що забезпечує розмір обсягу видатків за якісні показники не менше 10 відсотків від обсягу видатків на підготовку кадрів закладами вищої освіти.

Встановити, що при визначенні параметрів розподілу на наступний рік:

⁵³⁵ У розробленні проекту Постанови брали участь Ю. Рашкевич, О. Шаров, О. Смирнов, Т. Єфіменко.

Розмір базових видатків на приведенного студента збільшується не менше, ніж на коефіцієнт планованого збільшення мінімальної заробітної плати; починаючи з 2021 року розмір базових видатків встановлюється Міністерством освіти і науки України ів порядку, встановленому цим Порядком;

Коефіцієнт видатків стабільності порівняно з попереднім роком не збільшується;

Заклад вищої освіти встановлює плати за навчання для осіб, які навчаються з оплатою за кошти фізичних та юридичних осіб на рівні, не меншому від розміру мінімальних видатків року вступу, помноженому на коефіцієнт збільшення видатків за відповідною спеціальністю; ця норма не застосовується, якщо приведений контингент студентів за спеціальністю, прийнятих на навчання за кошти Державного та місцевих бюджетів, складає не менше 80% від загального контингенту прийнятих на навчання за спеціальністю.

Прем'єр-міністр України

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від _____ 201_ р. № _____

ПОРЯДОК

розподілу обсягу видатків загального фонду державного бюджету між закладами вищої освіти на підготовку кадрів на умовах державного замовлення та забезпечення діяльності їх баз практики

1. Цей Порядок визначає механізм розподілу державним замовником обсягу видатків загального фонду державного бюджету на підготовку за державним замовленням молодших бакалаврів, бакалаврів, спеціалістів, магістрів, аспірантів та докторантів в закладах вищої освіти (наукових установах) державної форми власності між закладами вищої освіти та науковими установами (далі – закладами вищої освіти), що перебувають у сфері управління державного замовника (крім Київського національного університету імені Тараса Шевченка, вищих військових навчальних закладів (закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання), військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти), а також оплати навчання за державним замовленням у приватних закладах вищої освіти.

2. У цьому Порядку терміни вживаються у значеннях, визначених Законами України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів».

3. Видатки на підготовку кадрів закладами вищої освіти (вищими навчальними закладами) III-IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики (КПКПВ 2201160), передбачені Законом України про державний бюджет відповідному державному замовнику (F), поділяються на:

FHE – видатки фінансування освітньої діяльності закладів вищої освіти,

FSA – видатки соціальної підтримки здобувачів вищої освіти, фінансування стипендій аспірантів та докторантів,

FJS – видатки фінансування підготовки молодших спеціалістів у коледжах у структурі закладів вищої освіти:

$$F = FHE + FSA + FJS.$$

4. Розмір видатків соціальної підтримки здобувачів освіти, фінансування стипендій аспірантів та докторантів (FSA) сумарно визначається за даними кожного закладу вищої освіти у сфері управління державного замовника відповідно до контингенту, нормативів соціальної підтримки та регіональних цін на відповідні товари та послуги, а також на стипендіальне забезпечення аспірантів та докторантів відповідно до законодавства ($FSA(i)$):

$$FSA = \sum_i FSA(i),$$

де i – порядковий номер закладу вищої освіти державної форми власності.

Розмір видатків фінансування підготовки молодших спеціалістів у коледжах у структурі закладів вищої освіти (FJS) сумарно визначається за даними кожного закладу вищої освіти у сфері управління державного замовника відповідно до контингенту молодших спеціалістів, які навчаються за державним замовленням ($FJS(i)$):

$$FJS = \sum_i FJS(i),$$

де i – порядковий номер закладу вищої освіти державної форми власності.

Відповідно, розмір видатків фінансування освітньої діяльності закладів вищої освіти розраховується як:

$$FHE = F - FSA - FJS.$$

5. Видатки фінансування освітньої діяльності закладів вищої освіти складається з видатків фінансування стабільної діяльності закладів вищої освіти (FS), видатків фінансування розвитку діяльності закладів вищої освіти (FD), видатків за якісні показники діяльності (FP) та резервного фонду (FR):

$$FHE = FS + FD + FP + FR.$$

Кожний заклад вищої освіти державної форми власності (i) має право отримати видатки на фінансування освітньої діяльності ($FHE(i)$), які складаються з видатків стабільності ($FS(i)$), видатків розвитку ($FD(i)$), видатків за якісні показники діяльності ($FP(i)$) та видатків резерву ($FR(i)$) відповідно до цього Порядку. Заклади вищої освіти приватної форми власності можуть отримувати видатки для оплати навчання зарахованих за державним замовленням здобувачів вищої освіти за рахунок резервного фонду.

6. Видатки стабільності кожного закладу вищої освіти державної форми власності розраховуються, як добуток коефіцієнту стабільності (p), який визначається в однаковому розмірі для всіх закладів вищої освіти, та видатків на фінансування освітньої діяльності цього закладу в попередній бюджетний рік ($FHE^{-1}(i)$):

$$FS(i) = p * FHE^{-1}(i).$$

Видатки на фінансування освітньої діяльності попереднього бюджетного року для новостворених закладів вищої освіти визначаються державним замовником за принципом аналогії. Видатки стабільності на фінансування освітньої діяльності попереднього бюджетного року для реорганізованих закладів вищої освіти визначаються державним замовником, виходячи з природи проведеної реорганізації. У разі реорганізації шляхом приєднання сумарні розрахункові видатки на фінансування освітньої діяльності попереднього бюджетного року збільшуються на 20% видатків на фінансування освітньої діяльності закладу, який приєднується, і 10% видатків на фінансування освітньої діяльності закладу, який здійснює приєднання.

Сумарні видатки фінансування стабільності діяльності закладів вищої освіти визначаються як розрахункова сума витрат на видатки стабільності кожного закладу вищої освіти державної форми власності:

$$FS = \sum_i FS(i).$$

7. Видатки розвитку кожного закладу вищої освіти державної форми власності розраховуються, виходячи із коефіцієнта ($1 - p$), де p – коефіцієнт стабільності, чисельності приведенного контингенту студентів за спеціальностями ($S(i,j)$) та співвідношень видатків на студента в залежності від спеціальності:

$$FD(i) = (1 - p)H \sum_{j=1}^n k_j S(i,j).$$

Тут величина H означає базовий розмір видатків на студента у поточному бюджетному році, $S(i,j)$ – приведений контингент студентів за j -ю спеціальністю, $k_j \geq 1$, коефіцієнт, який вказує збільшення видатків на приведенного студента за j -ю спеціальністю (додаток 2).

Видатки розвитку закладів вищої освіти визначаються як розрахункова сума витрат на видатки розвитку кожного закладу вищої освіти державної форми власності:

$$FD = \sum_i FD(i).$$

8. Кошти резервного фонду (*FR*) надаються державним замовником – головним розпорядником бюджетних коштів закладам вищої освіти для покриття видатків споживання, які неможливо було передбачити при розподілі коштів за цим порядком, видатків, критично необхідних для стабільного функціонування закладу вищої освіти, оплати здобуття освіти за державним замовленням у приватних закладах вищої освіти та для часткової компенсації зростання витрат на комунальні послуги. За рахунок резервного фонду здійснюється часткове фінансування для передбаченої законодавством виплати підвищених заробітних плат працівникам Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського», Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Національного університету біоресурсів та природокористування, Національного авіаційного університету на підставі поданих ними розрахунків за погодженням з державним замовником.

9. Видатки за якісні показники діяльності закладів вищої освіти розраховуються як різниця між видатками фінансування освітньої діяльності закладів вищої освіти, видатками фінансування стабільності діяльності закладів вищої освіти, видатками розвитку та резервним фондом:

$$FD = FHE - FS - FR - FI.$$

10. Видатки за якісні показники діяльності закладів вищої освіти розраховуються з урахуванням досягнень та масштабів їх освітньої діяльності та визначаються як частка від видатків за якісні показники діяльності закладів вищої освіти з урахуванням питомої ваги показника досягнень закладу ($Pr(i)$) у сумі показників досягнень усіх закладів вищої освіти у сфері управління державного замовника:

$$FP(i) = FP * Pr(i) / \sum_i Pr(i)$$

11. Показник досягнень закладу вищої освіти розраховується з урахуванням приведеного контингенту здобувачів вищої освіти, які навчаються за кошти державного бюджету ($PK(i)$), та рівня результатів зовнішнього незалежного оцінювання студентів ($Z(i)$), присутності закладу вищої освіти в провідних світових університетських рейтингах ($R(i)$), рівня наукової діяльності закладів вищої освіти ($N(i)$), працевлаштування випускників закладу вищої освіти ($P(i)$) з ваговими коефіцієнтами ($\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \alpha_4$), і домножується на коефіцієнт розміру закладу $m(i)$.

$$Pr(i) = m(i)(PK(i) * (\alpha_1 * Z(i) + \alpha_2 * R(i) + \alpha_3 * N(i) + \alpha_4 * P(i))).$$

12. Приведений контингент здобувачів вищої освіти, які навчаються за кошти державного бюджету, розраховується за формулою:

$$PK(i) = \sum_{t,u,v,w} (KNT(i, t, u, v, w) * IR(t) * k_v * IF(w)),$$

де $KNT(i, t, u, v, w)$ – контингент осіб, які здобувають вищу освіту в закладі вищої освіти (i), за державним замовленням, за рівнем вищої освіти (t), на основі раніше здобутого рівня (ступеня) освіти (u), за спеціальністю або прирівняним до неї спеціалізаціях, предметних спеціальностях або напрямках підготовки (v), за формою навчання (w) станом на 1 жовтня попереднього календарного року, обчислений сумарно за даними на кожен рік набору;

$IR(t)$ – індекс рівня вищої освіти (додаток 1),

$k_v \geq 1$, коефіцієнт, який вказує збільшення видатків на приведеного студента за v -ю спеціальністю (коефіцієнт спеціальності),

$IF(w)$ – індекс форми здобуття освіти (додаток 1).

13. $Z(i)$ – показник рівня результатів зовнішнього незалежного оцінювання вступників для здобуття ступеня вищої освіти бакалавра (магістра медичного, фармацевтичного, ветеринарного спрямування) на основі повної загальної середньої освіти, молодшого спеціаліста, єдиного вступного іспиту/єдиного фахового вступного випробування магістра на основі бакалавра (спеціаліста) розраховується за формулою:

$$Z(i) = \sum_j KNT(i, t, u, j, w) * Z(i, j),$$

$$Z(i, j) = (ZNO(i, j) - rmin_i(ZNO(i, j))) / (rmax_i ZNO(i, j) - rmin_i ZNO(i, j)),$$

де $ZNO(i, j)$ – середнє значення врахованих у конкурсному балі сертифікатів зовнішнього незалежного оцінювання або оцінок єдиного вступного іспиту/єдиного фахового вступного випробування вступників до закладу вищої освіти (i), зарахованих на навчання за усіма джерелами фінансування за спеціальністю (спеціалізацією, предметною спеціальністю, з яких здійснюється набір за державним замовленням) (j) за денною формою здобуття освіти, $rmin_i(ZNO(i, j))$ – найменше серед закладів вищої освіти відповідного регіону, які проводили такий набір за кошти державного бюджету, середнє значення врахованих у конкурсному балі сертифікатів зовнішнього незалежного оцінювання або оцінок єдиного вступного іспиту/єдиного фахового вступного випробування вступників до закладу вищої освіти (i), зарахованих на навчання за усіма джерелами фінансування за спеціальністю (спеціалізацією, предметною спеціальністю, з яких здійснюється набір за державним замовленням) (j) за денною формою здобуття освіти. При розрахунках використовується чисельність контингенту студентів денної форми здобуття освіти за тим рівнем вищої освіти (бакалавр, магістр), на який здійснюється набір на основі повної загальної середньої освіти, освітньо-кваліфікаційного рівня молодшого спеціаліста або ступеня вищої освіти бакалавра (освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста) за державним замовленням.

14. $R(i)$ – показник присутності закладу вищої освіти в провідних світових університетських рейтингах, який дорівнює 1 для закладів вищої освіти, включених до ТОП-1000 одного з міжнародних рейтингів (без поділу на факультети, спеціальності тощо): QS World University Rankings та/або рейтингу The Times Higher Education World University Rankings та/або Academic Ranking of World Universities - World Top 500 Universities, або 0 в інших випадках. У розрахунку враховується остання версія рейтингів, яка офіційно оприлюднена до 31 грудня попереднього календарного року.

15. $N(i)$ – показник рівня наукової діяльності закладу вищої освіти, який дорівнює питомій вазі штатних науково-педагогічних та наукових працівників закладу вищої освіти, у тому числі відокремлених структурних підрозділів закладу вищої освіти, структурних підрозділів закладу вищої освіти, які знаходяться в інших населених пунктах, аніж місцезнаходження закладу вищої освіти, які працюють за основним місцем роботи не менше шести місяців і мають не менше п'яти наукових публікацій у періодичних виданнях, які на час публікації було включено до бібліографічних баз Scopus або Web of Science Core Collection, в загальному контингенті науково-педагогічних і наукових працівників, які працювали у закладі вищої освіти (разом з відокремленими структурними підрозділами закладу вищої освіти, структурними підрозділами закладу вищої освіти, які знаходяться в інших населених пунктах, аніж місцезнаходження закладу вищої освіти) за основним місцем роботи станом на 31 грудня попереднього календарного року.

До таких публікацій прирівнюються:

- дипломи (документи) науково-педагогічних та педагогічних працівників - переможців міжнародних культурно-мистецьких проєктів, внесених до відповідних міжнародних реєстрів, визнаних Мінкультури (для діячів культури і мистецтва, які працюють у закладі вищої освіти за основним місцем роботи, педагогічна діяльність яких відповідно до навчального плану передбачає індивідуальну роботу з опанування мистецьких вмінь і навичок та безпосередньо впливає на формування професійної майстерності майбутнього митця) (щодо осіб, які забезпечують освітній процес за спеціальностями галузі знань 02 "Культура і мистецтво", і для цих спеціальностей);

- призові місця на Олімпійських, Параолімпійських, Дефолімпійських іграх, Всесвітній універсіаді, чемпіонатах світу, етапах Кубків світу з видів спорту, які визнані центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту (для осіб, які працюють у закладі вищої освіти за основним місцем роботи, педагогічна діяльність яких відповідно до навчального плану передбачає індивідуальну роботу з опанування спортивної майстерності та безпосередньо впливає на формування професійної майстерності спортсмена) (щодо осіб, які забезпечують освітній процес за спеціальністю 017 «Фізична культура і спорт», і для цієї спеціальності).

Один диплом (документ, призове місце) може бути зарахований одному науково-педагогічному (науковому) працівнику або в рівних частках двом чи трьом працівникам.

16. $P(i)$ – показник працевлаштування випускників закладу вищої освіти, який обчислюється як частка випускників трьох попередніх календарних років, які працевлаштовані та сплачують податки відповідно даних державного реєстру фізичних осіб - платників податків, знаходяться на військовій службі або перебувають у соціальній відпустці.

17. Коефіцієнт розміру закладу $m(i)$ встановлюється:

$m(i) = 1,1$ для всіх закладів, у яких приведений контингент перевищує 5000, а також закладів мистецького профілю, у яких приведений контингент студентів за мистецькими спеціальностями складає понад 50%;

$m(i) = 1,5$ для всіх закладів, які реорганізовані шляхом приєднання чи об'єднання університетів та академій, упродовж трьох років з моменту такої реорганізації;

$m(i) = 1,25$ для всіх закладів, які переміщені з тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей.

18. Оплата навчання за державним замовленням у приватних закладах вищої освіти здійснюється в передбачених законодавством випадках у розмірі мінімального нормативу фінансування освітньої діяльності закладу вищої освіти для приведеного контингенту студентів, які здобули право навчатись за державним замовленням.

19. Державний замовник – головний розпорядник бюджетних коштів забезпечує збирання необхідної для проведення розрахунків інформації із закладів вищої освіти та інших джерел, а також її перевірку на достовірність. У разі виявлення поданої закладом вищої освіти недостовірної інформації відповідні параметри його фінансування приводяться до коректних показників і можуть додатково зменшуватись на 15% за рішенням державного замовника.

20. Державний замовник – головний розпорядник бюджетних коштів щороку визначає параметри розподілу фінансування:

FR – розмір резервного фонду;

p – коефіцієнт стабільності;

$\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \alpha_4$ – вагові коефіцієнти.

21. Розподіл видатків загального фонду державного бюджету між закладами вищої освіти на підготовку кадрів на умовах державного замовлення та забезпечення діяльності їх баз практики проводиться впродовж трьох тижнів після набуття чинності Законом України «Про Державний бюджет» на поточний рік. Уточнення розподілу видатків проводиться на останній квартал, а за рішенням державного замовника може проводитись в інші періоди. У разі скорочення окремих видатків вони направляються в резервний фонд для перерозподілу.

22. Базовий рівень видатків на одного приведенного студента розраховується як річний розмір видатків на здобуття вищої освіти в модельному закладі, описаному нижче, поділений на 5000.

Модельний заклад визначається такими умовами:

1) здобувається ступінь бакалавра за спеціальностями, для яких коефіцієнти k_j дорівнюють одиниці;

2) приведена кількість студентів дорівнює 5000;

3) за кожною освітньою програмою навчається не менше 50 студентів;

4) до видатків включаються:

- заробітна плата з нарахуваннями науково-педагогічних та педагогічних працівників за нормативами навчального навантаження, встановленого Законом України «Про вищу освіту»;

- заробітна плата з нарахуваннями обслуговуючого персоналу за нормативом, встановленим Міністерством освіти і науки;

- видатки на утримання приміщень за умови навчання в одну зміну, утримання бібліотек, комп'ютерної техніки за нормативами відповідно до Ліцензійних умов.

23. Роз'яснення щодо застосування цього Порядку надає МОН.

Умовні позначення показників формули

$FHE_{(i)}^{-1}$ – видатки на фінансування освітньої діяльності і-го закладу за попередній бюджетний рік;

FHE – видатки фінансування освітньої діяльності усіх ЗВО;

i – порядковий номер ЗВО;

j – індекс спеціальності;

t – індекс освітньо-кваліфікаційного рівня;

w – індекс форми навчання;

m – коефіцієнт розміру закладу;

$IR_{(t)}$ – коефіцієнт рівня вищої освіти;

$IF_{(w)}$ – коефіцієнт форми навчання;

$k_{(j)} (\geq 1)$ – коефіцієнт спеціальності (коефіцієнт збільшення видатків на приведеного студента для j-ї спеціальності);

p – коефіцієнт стабільності (коефіцієнт розподілу між методичними підходами розрахунку фінансування);

$\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \alpha_4$ – вагові коефіцієнти для відповідних якісних показників;

H – мінімальні видатки на 1 приведеного студента у планованому році;

$PK_{(i)}$ – приведений контингент здобувачів вищої освіти, які навчаються за кошти державного бюджету;

де $KNT_{(i,t,j,w)}$ – фактичний контингент студентів станом на 1 жовтня;

Z – відносний показник рівня результатів ЗНО вступників;

R – показник міжнародного рейтингу ЗВО;

N – відносний показник якості науково-педагогічного персоналу ЗВО;

P – відносний показник працевлаштування випускників ЗВО.

Відносні показники якості (Z, N, P) розраховуються за формулою:

де q – показник якості, приведений до єдиного масштабу від 0 до 1;

PQ – показник якості за даними первинної звітності ЗВО;

min PQ – мінімальне значення показника якості за даними первинної звітності ЗВО;

max PQ – максимальне значення показника якості за даними первинної звітності ЗВО.

ТАБЛИЦЯ
індексів рівня та форми здобуття вищої освіти

Індекси рівня освіти	
Бакалавр	1,0
Молодший бакалавр	0,9
Магістр:	
освітньо-професійні програми на основі здобутого ступеня бакалавра	1,25 (перший рік навчання), 0,75 (другий рік навчання)
освітньо-наукові програми на основі здобутого ступеня бакалавра	1,5
магістр (спеціаліст) на основі повної загальної середньої освіти та ОКР молодшого спеціаліста	1,25
Доктор філософії/доктор мистецтва	
перший рік навчання	1,5
наступні роки навчання	0,5
Доктор наук	0,5
Індекси форми здобуття освіти	
Денна форма навчання	1
Заочна (дистанційна) форма навчання	0,1
Вечірня форма навчання для здобувачів освітньо-наукового рівня доктора філософії/доктора мистецтва	0,5

Коефіцієнти співвідношення видатків на навчання за спеціальностями

Галузь знань	Спеціальність (предметна спеціальність, спеціалізація)	Індекс
01 Освіта/ Педагогіка	усі спеціальності, предметні спеціальності та спеціалізації, крім 014.12 Середня освіта (Образотворче мистецтво) та 014.13 Середня освіта (Музичне мистецтво)	1,2
01 Освіта/ Педагогіка	014.12 Середня освіта (Образотворче мистецтво)	2,0
01 Освіта/ Педагогіка	014.13 Середня освіта (Музичне мистецтво)	3,0
02 Культура і мистецтво	021 Аудіовізуальне мистецтво та виробництво, 022 Дизайн, 023 Образотворче мистецтво, 024 Хореографія	2,0
02 Культура і мистецтво	025 Музичне мистецтво	3,0
02 Культура і мистецтво	027 Музеєзнавство, пам'яткознавство, 028 Менеджмент соціокультурної діяльності, 029 Інформаційна, бібліотечна та архівна справа	1,0
03 Гуманітарні науки	усі спеціальності, крім 035 Філологія	1,0
03 Гуманітарні науки	035 Філологія	1,2
05 Соціальні та поведінкові науки	усі спеціальності	1,0
06 Журналістика	061 Журналістика	1,0
07 Управління та адміністрування	усі спеціальності	1,0
08 Право	081 Право	1,0
09 Біологія	091 Біологія	1,6
10 Природничі науки	101 Екологія, 106 Географія	1,2
10 Природничі науки	усі спеціальності, крім 101 Екологія та 106 Географія	1,6
11 Математика та статистика	усі спеціальності	1,2
12 Інформаційні технології	усі спеціальності	1,2
13 Механічна інженерія	усі спеціальності	1,6
14 Електрична інженерія	усі спеціальності	1,6
15 Автоматизація та приладобудування	усі спеціальності	1,6
16 Хімічна та біоінженерія	усі спеціальності	1,6
17 Електроніка та телекомунікації	усі спеціальності	1,6
18 Виробництво та технології	усі спеціальності	1,6
19 Архітектура та будівництво	191 Архітектура та містобудування	2,0
19 Архітектура та будівництво	усі спеціальності, крім 191 Архітектура та містобудування	1,6
20 Аграрні науки та продовольство	усі спеціальності	1,6
21 Ветеринарна медицина	усі спеціальності	2,0
22 Охорона здоров'я	221 Стоматологія, 222 Медицина, 228 Педіатрія	3,0
22 Охорона здоров'я	усі спеціальності, крім 221 Стоматологія, 222 Медицина, 228 Педіатрія	2,0
23 Соціальна робота	усі спеціальності	1,0
24 Сфера обслуговування	усі спеціальності	1,0
26 Цивільна безпека	усі спеціальності	1,2
27 Транспорт	усі спеціальності, крім 272 Авіаційний транспорт	1,6
27 Транспорт	272 Авіаційний транспорт	2,0
28 Публічне управління та адміністрування	281 Публічне управління та адміністрування	1,0
29 Міжнародні відносини	усі спеціальності	1,2

Вхідні параметри для апробації формули розподілу бюджетного фінансування ЗВО

1. Коефіцієнт стабільності		
Доданок 1	(p)	0,8
Доданок 2	(1-p)	0,2
2. Вагові коефіцієнти для якісних показників		
Коефіцієнт для середнього балу ЗНО студентів	α_1	0,33
Коефіцієнт для частки міжнародних студентів у ЗВО	α_2	0,33
Коефіцієнт для показника диверсифікації фінансування освітньої діяльності	α_3	0,33
Коефіцієнт для показника міжнародного рейтингу ЗВО	α_4	0,00
Сума	-	1,00
3. Показник наявності ЗВО у міжнародних рейтингах		
Коефіцієнт у разі присутності		1,0
4. Коефіцієнт розміру закладу, m_i		
для ЗВО з приведеним контингентом > 5000 та мистецьких ЗВО з приведеним контингентом студентів за мистецькими спеціальностями > 50%		1,10
для реорганізованих ЗВО		1,50
для переміщених ЗВО (АРК, Донецька та Луганська області)		1,25
5. Мінімальний рівень фінансування одного здобувача ЗВО		
Мінімальні видатки (H)		20097 грн.
6. Коефіцієнт предметних спеціальностей за вартістю підготовки 1 студента, k_i		
Група спеціальностей	Проект Методики МОН (модель Литви зі змінами МОН)	
I	1,0	
II	1,2	
III	1,5	
IV	1,8	
V	2,2	
VI	2,3	
VII	2,7	
VIII	4,5	
IX	10,0	
7. Коефіцієнт приведенного контингенту для рівнів освіти		
Денна форма навчання	Молодший спеціаліст	0,90
	Бакалавр	1,00
	Спеціаліст/Магістр	1,25

	Доктор філософії	0,83
	Доктор наук	0,50
Заочна форма навчання	Молодший спеціаліст	0,09
	Бакалавр	0,10
	Спеціаліст/Магістр	0,13
	Доктор філософії	0,08

Додаток 3

Порівняльні результати розрахунку розподілу бюджетного фінансування закладів вищої освіти на 2018 рік за проектом Постанови Кабінету Міністрів України

Результати розрахунків за проектом Постанови КМУ при N=20097 грн. ⁵³⁶						
Назва ЗВО	Планове державне фінансування освітньої діяльності у 2018 році, млн. грн.	Розрахункове фінансування		Відносний показник балу ЗНО	Відносний показник рівня наукової діяльності ЗВО	Показник наявності ЗВО у міжнародних рейтингах
		% від плану на 2018 рік	% від факту за 2017 рік			
до 95,0 % від плану на 2018 рік						
Державний вищий навчальний заклад "Університет банківської справи"	28,3	64,7%	86,6%	0,664	0,148	0,000
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого	216,9	86,7%	92,8%	0,596	0,012	0,000
Національний університет "Одеська морська академія"	93,1	87,0%	98,2%	0,938	0,111	0,000
Одеський національний економічний університет	45,7	87,9%	96,1%	0,583	0,037	0,000
Миколаївський національний аграрний університет	75,9	90,3%	100,0%	0,422	0,185	0,000
Донецький державний університет управління	15,0	91,4%	99,2%	0,466	0,000	0,000
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»	965,0	92,3%	100,7%	0,962	0,593	1,000
Одеська державна академія будівництва та архітектури	80,1	92,5%	110,1%	0,562	0,074	0,000
Державний вищий навчальний заклад "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана"	147,7	92,6%	100,0%	0,745	0,037	0,000
Національний університет "Одеська юридична академія"	127,6	93,7%	99,8%	0,447	0,000	0,000
Національний університет "Львівська політехніка"	592,1	93,7%	102,0%	0,815	0,630	0,000

⁵³⁶ Матеріали наради в МОНУ від 01 листопада 2018 року

Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця	63,7	93,9%	104,3%	0,651	0,185	0,000
Тернопільський національний економічний університет	102,4	94,0%	109,0%	0,498	0,259	0,000
Університет митної справи та фінансів	52,4	94,0%	97,1%	0,471	0,148	0,000
Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля	89,2	94,3%	104,2%	0,293	0,185	0,000
Закарпатська академія мистецтв	7,1	94,7%	104,6%	0,000	0,000	0,000
Державний вищий навчальний заклад "Херсонський державний аграрний університет"	36,7	94,8%	110,4%	0,362	0,074	0,000
від 95,1 % до 105,0 % від плану на 2018 рік						
Національний університет "Острозька академія"	30,8	95,1%	107,4%	0,788	0,111	0,000
Львівський інститут економіки і туризму	11,8	95,3%	99,1%	0,407	0,222	0,000
Одеський державний екологічний університет	46,2	95,4%	103,0%	0,419	0,481	0,000
Державний вищий навчальний заклад "Національний лісотехнічний університет України"	79,2	95,5%	100,5%	0,689	0,222	0,000
Харківський національний університет будівництва та архітектури	58,6	95,8%	104,1%	0,555	0,111	0,000
Державний вищий навчальний заклад "Придніпровська державна академія будівництва та архітектури"	94,2	95,8%	103,0%	0,594	0,148	0,000
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна	230,2	95,9%	109,5%	0,781	1,000	1,000
Запорізький національний університет	79,7	96,0%	103,9%	0,475	0,222	0,000
Національний університет "Києво-Могилянська академія"	84,7	96,0%	104,3%	0,972	0,222	0,000
Національна металургійна академія України	94,4	96,1%	103,0%	0,461	0,333	0,000
Львівська національна академія мистецтв	53,1	96,2%	106,5%	0,606	0,023	0,000
Дрогобицький державний педагогічний університет імені Івана Франка	78,5	96,4%	108,0%	0,650	0,148	0,000
Харківський національний аграрний університет ім. В.В. Докучаєва	57,3	96,5%	100,2%	0,510	0,074	0,000
Українська академія друкарства	47,2	96,5%	107,6%	0,586	0,296	0,000
Одеський національний морський університет	46,9	96,6%	107,7%	0,589	0,556	0,000
Національний університет біоресурсів і природокористування України	377,1	96,6%	103,3%	0,797	0,222	0,000
Київський національний торговельно-економічний університет	204,7	96,6%	100,7%	0,673	0,074	0,000

Харківський національний університет радіоелектроніки	155,9	97,4%	117,5%	0,647	0,889	0,000
Одеська національна академія харчових технологій	113,5	97,5%	99,8%	0,545	0,222	0,000
Національний університет фізичного виховання і спорту України	69,5	97,7%	111,3%	0,506	0,111	0,000
Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка	72,0	97,8%	107,7%	0,429	0,111	0,000
Чернігівський національний технологічний університет	81,2	97,9%	116,0%	0,545	0,296	0,000
Львівський державний університет фізичної культури	48,7	97,9%	114,0%	0,518	0,259	0,000
Державний університет інфраструктури та технологій	39,6	98,0%	103,8%	0,231	0,111	0,000
Донецький національний університет імені Василя Стуса	84,6	98,3%	105,1%	0,562	0,259	1,000
Українська інженерно-педагогічна академія	44,9	98,4%	103,0%	0,457	0,111	0,000
Мукачівський державний університет	24,0	98,4%	109,6%	0,439	0,111	0,000
Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Ґжицького	65,0	98,6%	112,4%	0,568	0,148	0,000
Львівський національний аграрний університет	68,5	98,7%	106,1%	0,440	0,111	0,000
Чорноморський національний університет імені Петра Могили	54,7	99,0%	118,8%	0,491	0,222	0,000
Маріупольський державний університет	39,1	99,0%	103,8%	0,458	0,000	0,000
Таврійський державний агротехнологічний університет	63,3	99,1%	108,3%	0,523	0,074	0,000
Центральноукраїнський національний технічний університет	56,2	99,1%	111,4%	0,536	0,185	0,000
Мелітопольський державний педагогічний університет імені Богдана Хмельницького	51,7	99,1%	114,7%	0,407	0,222	0,000
Таврійський національний університет імені В.І.Вернадського	22,5	99,5%	122,8%	0,579	0,074	0,000
Херсонський національний технічний університет	53,4	99,5%	109,2%	0,494	0,185	0,000
Київський національний університет будівництва і архітектури	147,9	99,6%	110,1%	0,803	0,296	0,000
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу	100,7	99,7%	112,7%	0,689	0,296	0,000
Ізмаїльський державний гуманітарний університет	26,7	99,9%	111,9%	0,432	0,000	0,000
Дніпровський державний технічний університет	51,2	100,0%	103,3%	0,513	0,481	0,000
Донецький національний університет економіки і торгівлі імені Михайла Туган-Барановського	18,1	100,0%	106,0%	0,417	0,111	0,000

Національний університет водного господарства та природокористування	98,5	100,0%	114,5%	0,605	0,111	0,000
Національний технічний університет "Харківський політехнічний інститут"	295,6	100,0%	108,0%	0,565	0,556	1,000
Ніжинський державний університет імені Миколи Гоголя	53,0	100,1%	106,6%	0,513	0,074	0,000
Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка	71,6	100,1%	110,3%	0,610	0,185	0,000
Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського "Харківський авіаційний інститут"	191,2	100,2%	104,8%	0,616	0,296	0,000
Державний університет телекомунікацій	39,8	100,2%	106,2%	0,459	0,037	0,000
Київський національний лінгвістичний університет	50,7	100,4%	111,1%	0,835	0,000	0,000
Державний вищий навчальний заклад "Ужгородський національний університет"	156,9	100,4%	115,7%	0,536	0,407	0,000
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара	220,6	100,5%	103,3%	0,694	0,370	0,000
Одеський державний аграрний університет	36,6	100,5%	99,6%	0,343	0,000	0,000
Подільський державний аграрно-технічний університет	47,7	100,5%	110,0%	0,324	0,000	0,000
Вінницький національний аграрний університет	61,0	100,5%	108,4%	0,457	0,222	0,000
Донбаська національна академія будівництва і архітектури	13,4	100,6%	110,5%	0,411	0,222	0,000
Запорізька державна інженерна академія	35,4	100,6%	109,4%	0,716	0,296	0,000
Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди	77,4	100,7%	105,1%	0,655	0,074	0,000
Київський національний університет технологій та дизайну	98,8	100,9%	113,7%	0,676	0,407	0,000
Харківська державна академія фізичної культури	39,3	101,1%	123,1%	0,425	0,111	0,000
Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова	110,0	101,1%	105,6%	0,395	0,222	0,000
Херсонський державний університет	84,5	101,3%	111,4%	0,440	0,148	0,000
Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова	184,8	101,3%	106,6%	0,644	0,037	0,000
Полтавська державна аграрна академія	49,4	101,4%	115,4%	0,571	0,111	0,000
Глухівський національний педагогічний університет імені Олександра Довженка	44,5	101,7%	114,4%	0,354	0,111	0,000
Український державний університет залізничного транспорту	64,2	101,9%	115,7%	0,491	0,185	0,000
Національний університет харчових технологій	156,3	102,0%	109,0%	0,682	0,222	0,000
Уманський національний університет садівництва	52,0	102,0%	113,2%	0,460	0,074	0,000

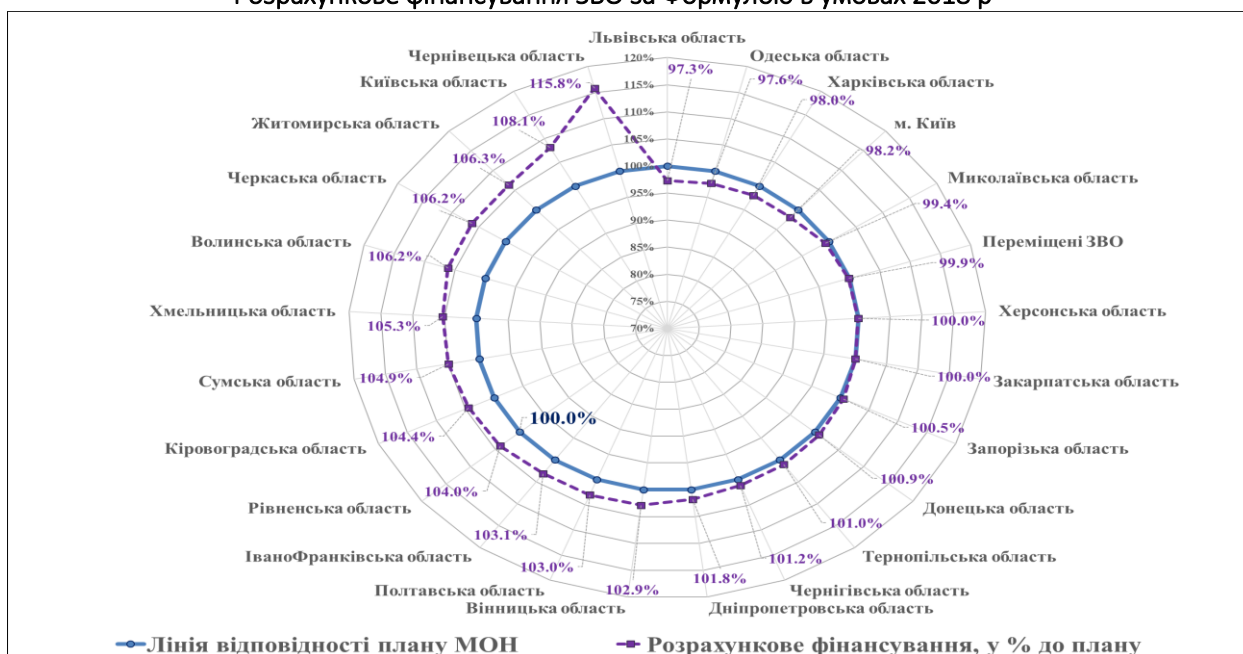
Бердянський державний педагогічний університет	41,3	102,1%	117,6%	0,472	0,111	0,000
Харківський національний університет міста господарства імені О.М. Бекетова	82,8	102,1%	115,4%	0,576	0,148	0,000
Державний вищий навчальний заклад "Приазовський державний технічний університет"	68,4	102,1%	108,8%	0,484	0,630	0,000
Національний транспортний університет	84,0	102,3%	110,0%	0,528	0,185	0,000
Державний вищий навчальний заклад "Український державний хіміко-технологічний університет"	66,9	102,4%	107,9%	0,416	1,000	0,000
Київський державний інститут декоративно-прикладного мистецтва і дизайну імені Михайла Бойчука	17,1	102,6%	111,2%	0,040	0,000	0,000
Сумський державний педагогічний університет імені А.С. Макаренка	55,9	102,7%	115,1%	0,565	0,074	0,000
Харківська державна академія дизайну і мистецтв	27,0	102,7%	111,1%	0,053	0,037	0,000
Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К.Д. Ушинського»	54,9	102,8%	110,2%	0,545	0,185	0,000
Одеський національний політехнічний університет	140,4	102,9%	103,7%	0,579	0,296	0,000
Державний вищий навчальний заклад "Донбаський державний педагогічний університет"	65,4	103,0%	108,7%	0,365	0,074	0,000
Вінницький національний технічний університет	94,6	103,2%	113,7%	0,589	0,481	0,000
Тернопільський національний педагогічний університет імені Володимира Гнатюка	82,6	103,2%	114,0%	0,787	0,111	0,000
Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини	69,2	103,3%	122,2%	0,346	0,037	0,000
Дніпропетровський національний університет залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна	74,8	103,5%	106,1%	0,627	0,296	0,000
Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки	108,3	103,6%	116,8%	0,692	0,259	0,000
Дніпропетровський державний інститут фізичної культури і спорту	30,0	103,6%	105,7%	0,304	0,000	0,000
Херсонська державна морська академія	23,2	103,8%	114,1%	0,441	0,148	0,000
Донбаська державна машинобудівна академія	41,9	103,8%	113,1%	0,359	0,407	0,000
Запорізький національний технічний університет	123,5	104,0%	117,5%	0,507	0,370	0,000
Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського	52,6	104,8%	119,7%	0,603	0,111	0,000
Львівський національний університет імені Івана Франка	287,2	104,8%	112,0%	0,813	0,556	1,000

Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського	52,0	104,9%	114,3%	0,416	0,333	0,000
Сумський національний аграрний університет	75,7	105,0%	116,2%	0,442	0,185	0,000
понад 105,1 % від плану на 2018 рік						
Державний вищий навчальний заклад "Криворізький державний педагогічний університет"	55,5	105,1%	113,2%	0,543	0,037	0,000
Державний вищий навчальний заклад "Донецький національний технічний університет"	43,9	105,1%	112,4%	0,389	0,407	0,000
Хмельницький національний університет	81,7	105,2%	113,9%	0,441	0,148	0,000
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова	117,0	105,3%	99,8%	0,619	0,778	0,000
Житомирський національний агроєкологічний університет	54,4	105,4%	120,1%	0,343	0,037	0,000
Харківська державна зооветеринарна академія	35,1	105,5%	111,7%	0,523	0,074	0,000
Державний вищий навчальний заклад "Національний гірничий університет"	115,7	106,1%	114,8%	0,640	0,519	0,000
Харківський національний автомобільно-дорожній університет	67,3	106,4%	108,1%	0,582	0,222	0,000
Полтавський національний педагогічний університет імені В.Г. Короленка	52,1	106,4%	111,7%	0,496	0,111	0,000
Житомирський державний університет імені Івана Франка	46,9	106,5%	125,7%	0,518	0,222	0,000
Чернігівський національний педагогічний університет імені Т.Г. Шевченка	58,5	106,5%	115,0%	0,580	0,148	0,000
Одеська національна академія зв'язку ім. О.С. Попова	33,8	106,7%	108,4%	0,355	0,407	0,000
Сумський державний університет	134,1	106,7%	120,8%	0,675	0,926	1,000
Вищий навчальний заклад "Одеська державна академія технічного регулювання та якості"	7,5	106,7%	118,0%	0,350	0,222	0,000
Житомирський державний технологічний університет	47,5	107,0%	128,7%	0,541	0,296	0,000
Державний вищий навчальний заклад "Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника"	82,6	107,1%	120,2%	0,563	0,259	0,000
Державний вищий навчальний заклад "Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет імені Григорія Сковороди"	71,1	107,3%	122,9%	0,378	0,037	0,000
Черкаський державний технологічний університет	65,1	107,5%	116,1%	0,478	0,148	0,000
Дніпровський державний аграрно-економічний університет	47,5	108,2%	121,7%	0,424	0,185	0,000
Кам'янець-Подільський національний університет імені Івана Огієнка	63,7	108,7%	120,4%	0,529	0,074	0,000

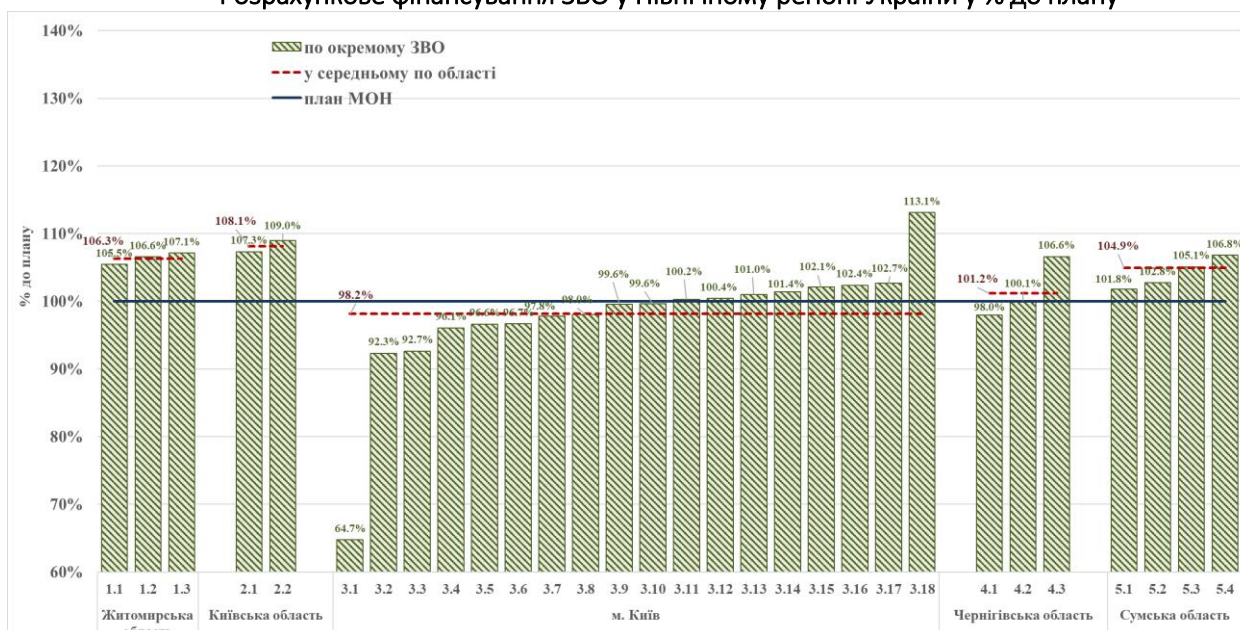
Білоцерківський національний аграрний університет	65,5	108,9%	125,0%	0,459	0,111	0,000
Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка	64,5	108,9%	111,2%	0,543	0,111	0,000
Державний заклад "Луганський національний університет імені Тараса Шевченка"	57,7	109,0%	125,3%	0,212	0,074	0,000
Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя	63,9	109,3%	126,4%	0,619	0,444	0,000
Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського	49,6	109,4%	111,6%	0,300	0,111	0,000
Луцький національний технічний університет	72,2	109,8%	125,2%	0,588	0,296	0,000
Державний вищий навчальний заклад "Криворізький національний університет"	73,5	110,0%	116,4%	0,708	0,185	0,000
Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького	76,0	110,5%	114,0%	0,574	0,259	0,000
Рівненський державний гуманітарний університет	86,8	111,6%	113,5%	0,544	0,037	0,000
Донбаський державний технічний університет	17,9	112,2%	122,0%	0,198	0,000	0,000
Національний авіаційний університет	408,5	113,0%	117,7%	0,708	0,332	0,000
Луганський національний аграрний університет	19,2	114,1%	147,4%	0,276	0,111	0,000
Харківський державний університет харчування та торгівлі	31,0	114,7%	97,8%	0,377	0,222	0,000
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича	139,8	115,7%	116,4%	0,610	0,481	0,000
Всього	12 626,5					

Графічні ілюстрації результатів моделювання⁵³⁷

Розрахункове фінансування ЗВО за Формулою в умовах 2018 р

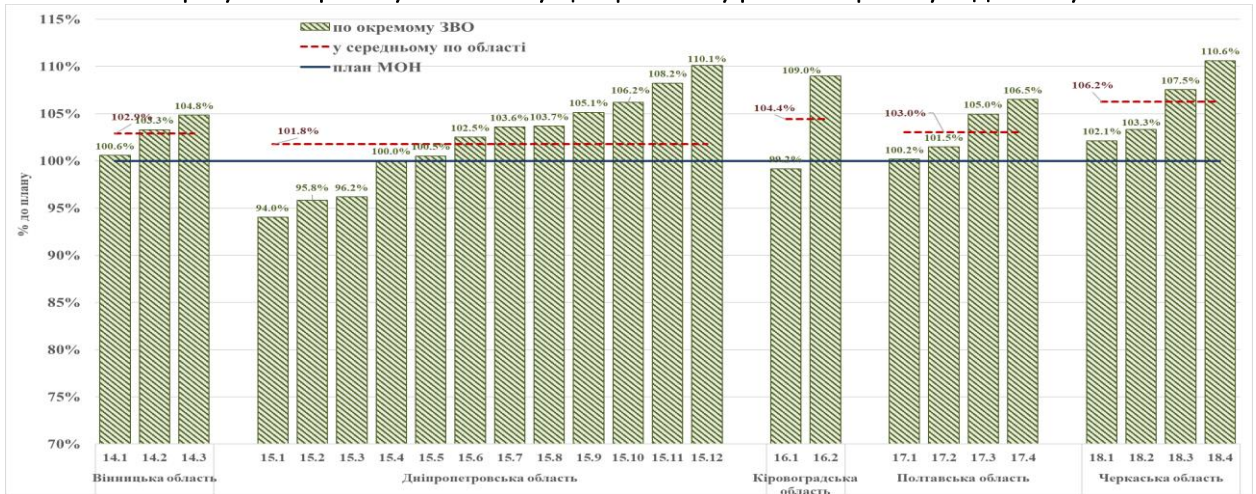


Розрахункове фінансування ЗВО у Північному регіоні України у % до плану

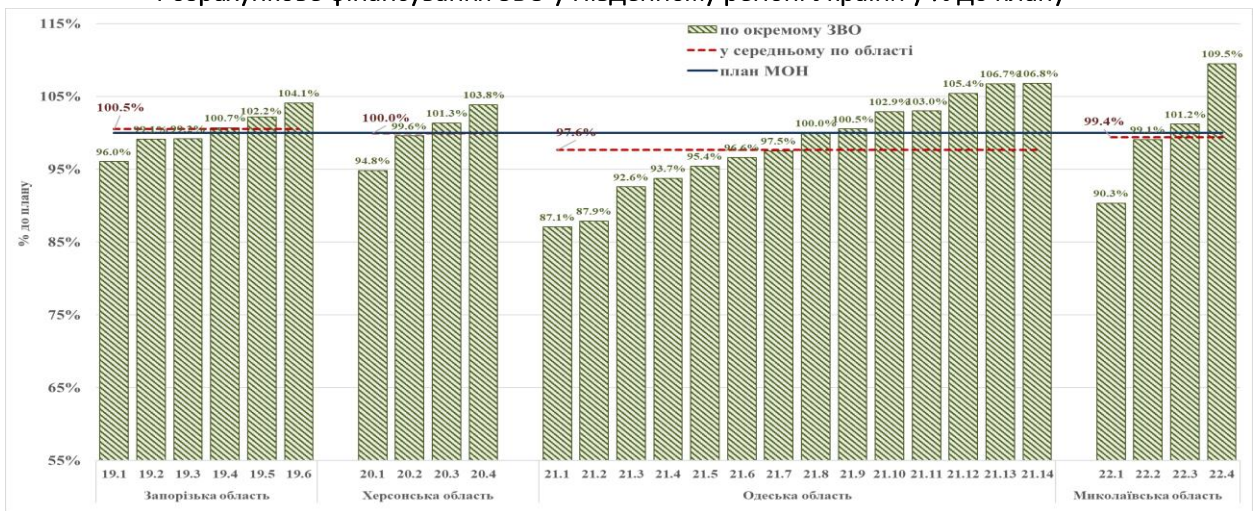


⁵³⁷ Матеріали наради в МОНУ від 01 листопада 2018 року

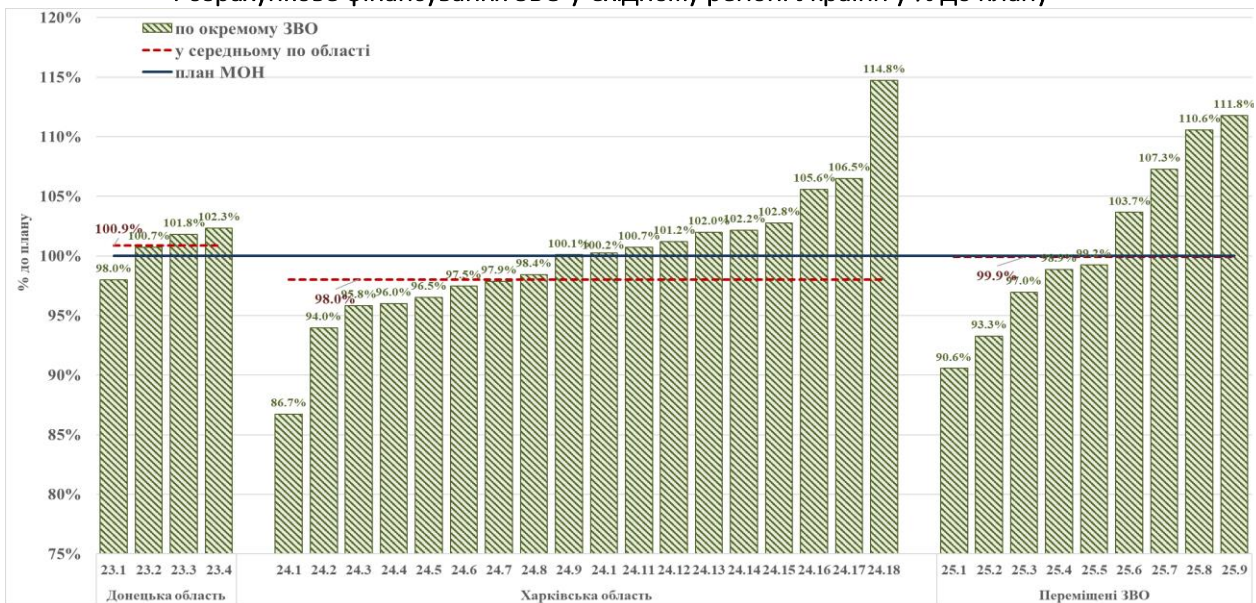
Розрахункове фінансування ЗВО у Центральному регіоні України у % до плану



Розрахункове фінансування ЗВО у Південному регіоні України у % до плану



Розрахункове фінансування ЗВО у Східному регіоні України у % до плану



1 March 2017, Resolution No. 149

THE DESCRIPTION OF THE PROCEDURE FOR THE CALCULATION OF THE NORMATIVE COST OF STUDIES IN A RESPECTIVE STUDY FIELD OR A SET OF STUDY PROGRAMMES, AND THE PROCEDURE FOR THE ALLOCATION OF THE FUNDS FROM THE STATE BUDGET OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA FOR THE PAYMENT OF THE STUDY COST IN STATE-FUNDED STUDENT PLACES

CHAPTER I

GENERAL PROVISIONS

1. *The Description of the procedure for the calculation of the normative cost of studies in a respective study field, or a set of study programmes, and the procedure for the allocation of the funds from the State budget of the Republic of Lithuania for the payment of the study cost in State-funded student places* (hereinafter – the Description) regulates the procedure for the calculation of the normative cost of studies in a respective study field, and the allocation of the funds from the State budget of the Republic of Lithuania (hereinafter – the State budget) for the payment of the study cost in State-funded student places.

2. The concepts used for the purpose of the present Description correspond to the concepts used in the Law on Higher Education and Research of the Republic of Lithuania.

CHAPTER II

CALCULATION OF THE NORMATIVE COST OF STUDIES

3. Normative cost of studies – the amount representing the maximum amount that may be allocated from the State budget to cover the cost of studies (as set forth by the higher school) in a State-funded student place at a higher school for one year.

4. The normative cost for full-time first cycle studies in a study field or a set of study programmes shall be calculated by multiplying the basic rate of the normative cost of the studies by the respective coefficient of the respective field or studies or of a set of study programmes as indicated in the Supplement to the Description, and by adding the expenses for incentives to students as indicated in Item 5 of the Description. The normative cost shall be calculated according to the following provisions:

4.1. the basic rate of the normative study cost shall be calculated by adding the basic expenses for salaries of employees, and the basic expenses for goods and services related to studies (hereinafter – expenses for goods and services);

4.2. the basic expenses for the salaries of the employees shall be calculated by adding to the amount of the basic expenses for the salaries of teachers and research staff (hereinafter – academic staff), and other employees related to the studies (hereinafter – service personnel) the expenses for State social insurance and for health insurance;

4.3. the basic expenses for the salaries of the academic staff shall be calculated on the basis of the basic rate of the official salary approved by the Seimas of the Republic of Lithuania (hereinafter – the basic rate): 6.07 of the basic rate (for university studies), or 5.17 of the basic rate (for college studies) shall be multiplied by 12 months and divided by the normative number of students assigned to one academic staff member, which shall be equal to 20;

4.4. the basic expenses for the salary of the service personnel shall be calculated by multiplying 2.39 of the basic rate by 12 months, and dividing the product by the normative number of students assigned to one service staff member, which shall be equal to 25;

4.5. the basic expenses for goods and services are expressed in the values of the basic social benefit (hereinafter – the BSB): for university studies – 5.8 BSB, and college studies – 3.2 BSB.

5. Expenses for incentives of students account for 3.1 BSB.

6. The normative cost of a study field or a set of study programmes of full-time second cycle studies and the residency studies shall be calculated by adding to the normative cost for full-time first cycle studies in a study field or a set of study programmes the following amounts: 7.62 of the basic amount in the case of the second cycle, and 19.86 of the basic amount in the case of residency studies.

7. The normative cost of full-time third cycle studies shall be calculated by adding to the expenses for the salaries of the employees the expenses for goods and services, and the expenses for incentives of

students as indicated in Item 5 of the Description. The cost shall be computed calculated according to the following provisions:

7.1. the expenses for the salaries of the employees shall be calculated by adding to the expenses for the salaries of the academic and service staff the expenses to the State social insurance and for health insurance;

7.2. the expenses for the salary of the academic staff shall be calculated by multiplying 8.08 of the basic rate by 12 months, and dividing the product by the normative number of students assigned to one academic staff member which shall be equal to 3;

7.3. the expenses for the salary of the service personnel shall be calculated by multiplying 2.39 of the basic rate by 12 months, and dividing the product by the normative number of students assigned to one service staff member which shall be equal to 4;

7.4. expenses for goods and services account for 36.6 BSB.

8. The normative cost of integrated studies shall be computed in the following procedure: the normative study cost of the first part of the studies (up to 240 credits) shall be calculated as a normative cost of the university-level first cycle studies, and the normative cost of the remaining part of the studies (remaining credits) shall be calculated as a normative cost of the second cycle studies.

9. The normative costs of full-time professional studies (except the residence studies) shall be calculated as the respective first cycle studies costs.

10. The normative cost of part-time studies is by 1.5 times smaller than the respective full-time studies.

CHAPTER III

ALLOCATION OF THE FUNDS FROM THE STATE BUDGET FOR THE PAYMENT OF THE TUITION FEE IN STATE-FUNDED STUDENT PLACES

11. The amount of the funds to be allocated from the State budget and required to cover the cost of studies (as set forth by the higher school) in a state-funded student place at a higher school for a single budgetary year (hereinafter – funds for studies), shall be calculated by multiplying the number of students admitted in the respective year to the research and studies institution in a specific year, to a specific study programme, specific study form and cycle, except the cases referred to in Items 13 and 14 of the Description, and studying in the State-funded places (hereinafter – the students) by the study cost set forth by the higher school, and in the cases the cost set forth by the higher school exceeds the normative study cost – by the normative study cost.

12. In case the study cost as set forth by the higher school for the entire period of implementation is different for the full-time and part-time study form of the same study programme, in the cases of both study forms the state budget funds shall be used to pay the lesser price, and not larger than the normative study cost.

13. When calculating the amount of the funds for the studies of the graduation year (except the third cycle and residency studies), the number of students shall be multiplied by $\frac{2}{3}$ of the respective study cost set forth by the higher school, and in the cases when the established study cost exceeds the normative study cost – by the normative study cost.

14. In case a student changes the study programme within the same study group of the study field, and the price of the previous studies are different from the cost of the new studies, the study cost is calculated with reference to the lesser study cost without losing the remaining share of State-funding that is not larger than the normative study cost of the new study programme.

15. The number of students admitted in the respective year, and underlying the calculation of the funds allocated to the studies by the studies and research institution, shall be calculated by deducting from the number of students in State-funded places approved for the respective institution the number State-funded places from which the students were expelled from the studies and research institution, lost their State-funding or terminated their studies, and which were not filled in in the manner defined in Article 77(17), and Article 78(5) of the Law on Higher Education and Research of the Republic of Lithuania, and by adding or subtracting the number of students who have changed their study programmes.

16. In case the basic rate or the BSB changes for the purpose of the amount of funds required for the studies, the amounts of the study cost established in previous years shall be indexed. The indexing coefficient shall be calculated (separately for colleges and other studies and research institutions) by dividing the amount to the allocated for studies and calculated on the basis of the normative study costs established

applying a new basic rate and the BSB amount, by the amount of the study costs established on the basis of the normative study costs by applying the basic rate and the BSB established before the change.

17. The amount of funds to cover the studies of the students of the first cycle integrated, the second cycle and professional studies (except residency studies) to be admitted to the higher schools in the next budgetary year shall be calculated by deducting from the amount to cover the study costs for the next year the amount calculated according to the provisions of Item 11-16 of the Description. Those funds are provided for in the appropriations for the Ministry of Education and Science of the Republic of Lithuania, and shall be in the next budgetary year allocated to higher schools having regard to the number of students in the first cycle, integrated, the second cycle and professional studies (except the residence studies) in the respective year admitted to the higher schools, and the study costs. When calculating the amount of the funds transferred to the higher school for the studies of the students, the number of students shall be multiplied by 1/3 of the respective study cost set forth by the respective higher school, and in the cases when the established study cost exceeds the normative study cost – by the normative study cost.

Procedure for the calculation of the normative cost of studies in a respective study field or a set of study programmes, and the procedure for the allocation of the funds from the state budget of the Republic of Lithuania for the payment of the study cost in state-funded student places

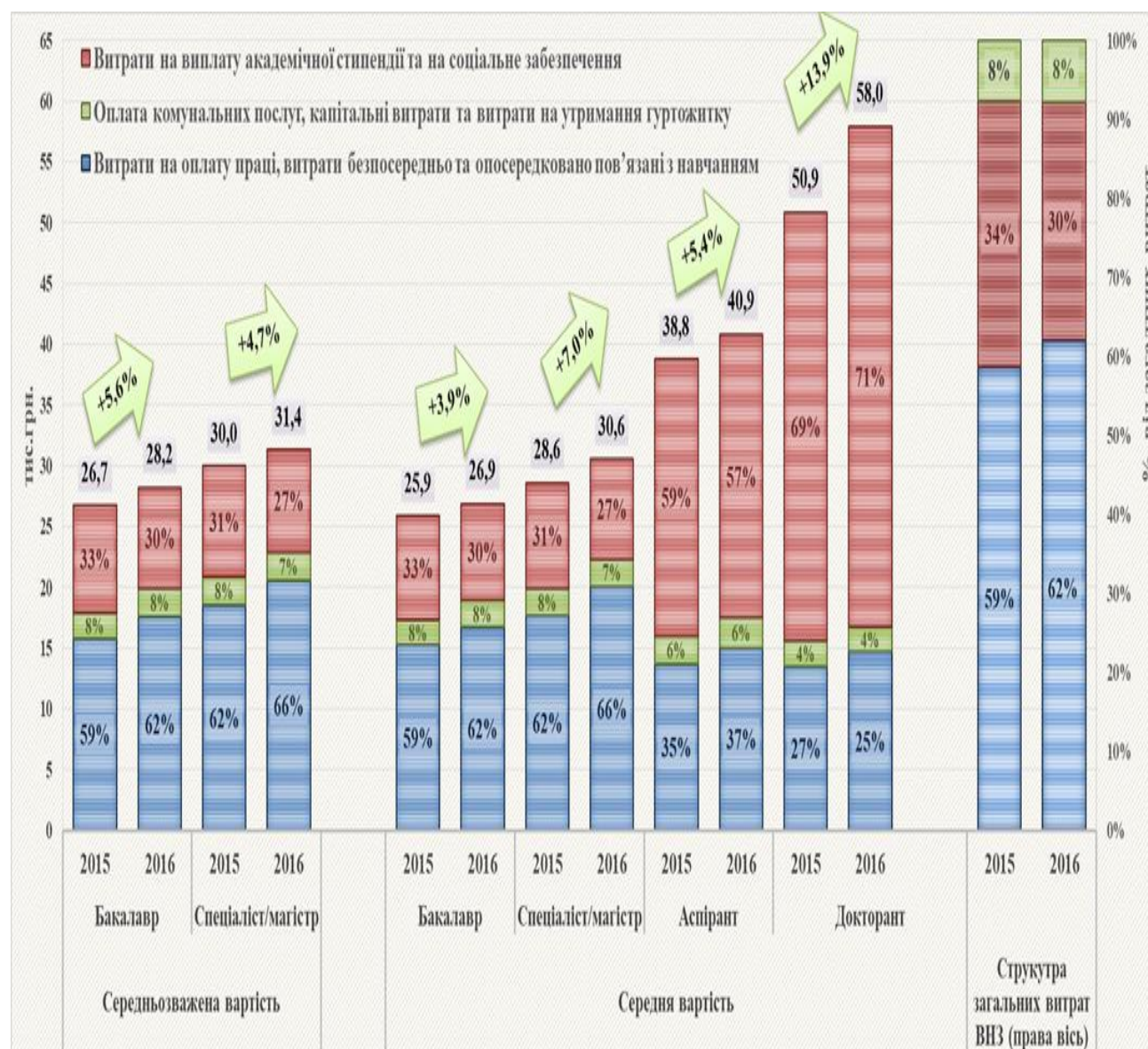
ANNEX

LIST OF COEFFICIENTS OF FIELDS OF STUDIES OR SETS OF STUDY PROGRAMMES

	Field of studies or a set of study programmes	Coefficient
	<i>First cycle university level studies:</i>	
1.	in the history, archaeology, philosophy, theology, heritage studies, religion studies, culture studies, art studies, economics, political sciences, sociology, social work, anthropology, public geography, information services, communication, publishing journalism study fields, law, business and the public administration study field groups	1.11
2.	mathematics sciences study field group, rehabilitation, nursing and obstetrics, and the leisure sports study fields	1.38
3.	linguistics, literaturology, and language study fields	1.7
4.	architecture, landscape architecture study field, development sciences, informatics sciences, physical sciences, life sciences study field groups, mouth care, public health, pharmacy, nutrition, medical technology study fields, agricultural sciences, engineering sciences (except training of pilots), technology science studies field groups, psychology, classical studies, philology by language, translation and regional study fields	2.05
5.	medicine studies field, veterinary studies field group	2.47
6.	art, design, theatre, cinema, dancing, restoration of art objects, achievement sports, public security and dentistry study fields	3.02
7.	music studies field	5
8.	pilot training studies	11.06
	<i>College-level studies:</i>	
1.	social sciences, law, business and public administration study field groups	1.13
2.	life sciences, health sciences (except medical technologies), agricultural sciences, physical sciences, engineering sciences, informatics, technology science field groups	1.5
3.	medical technology study field, veterinary sciences, development sciences, humanitarian sciences field groups	1.91
4.	theatre, cinema, dancing, media, art, design, art object restoration, public safety study fields	2.6
5.	music studies field	5

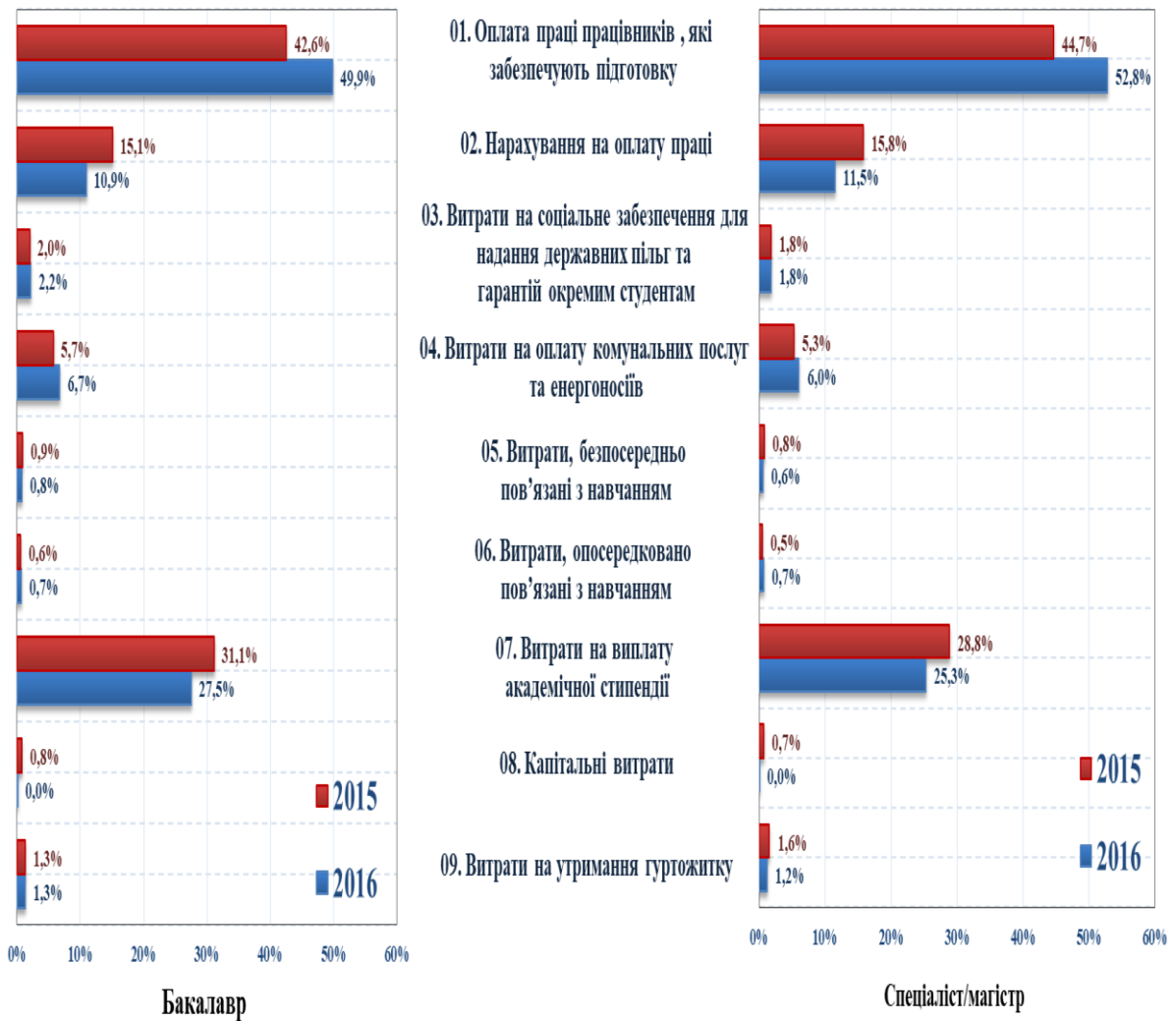
Аналітичні матеріали до стану фінансування вищої освіти в Україні⁵³⁸

Середня та середньозважена вартість підготовки 1 студента, денної форми навчання за державним замовленням

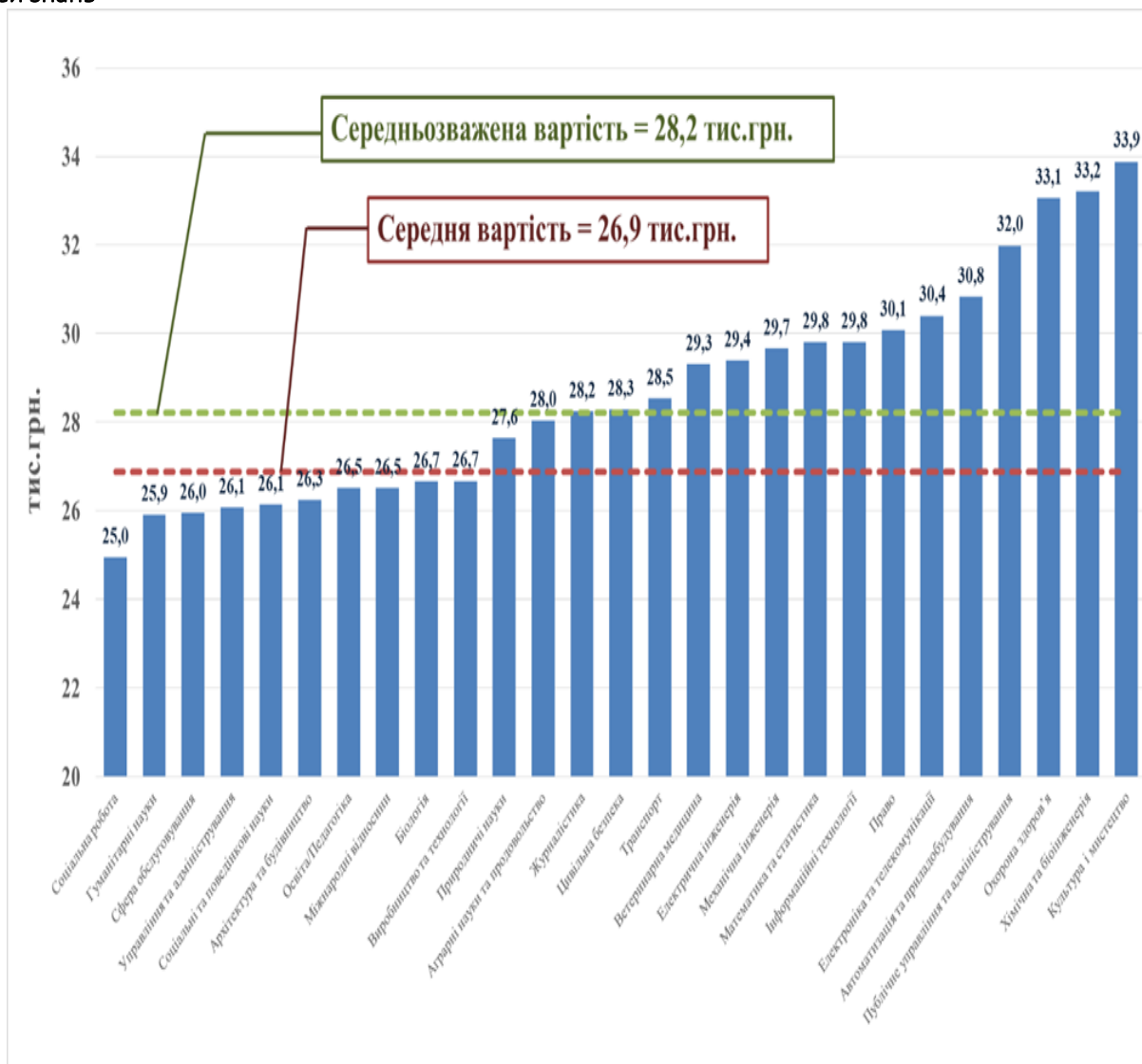


⁵³⁸ Матеріали наради в МОНУ від 01 листопада 2018 року

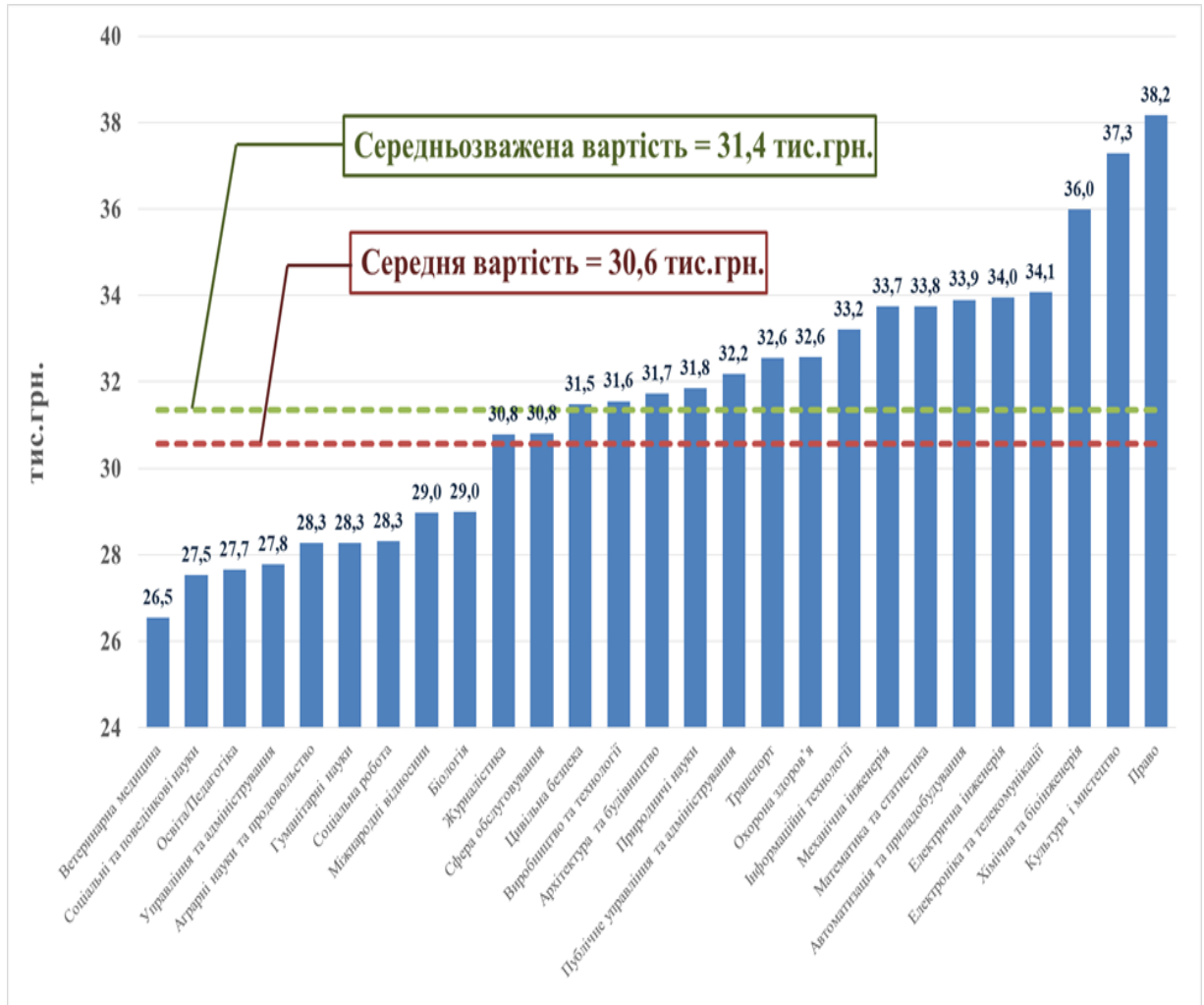
Зміни у структурі витрат ЗВО на підготовку бакалаврів та магістрів денної форми навчання за державним замовленням, що відбулися протягом 2015-2016 рр.



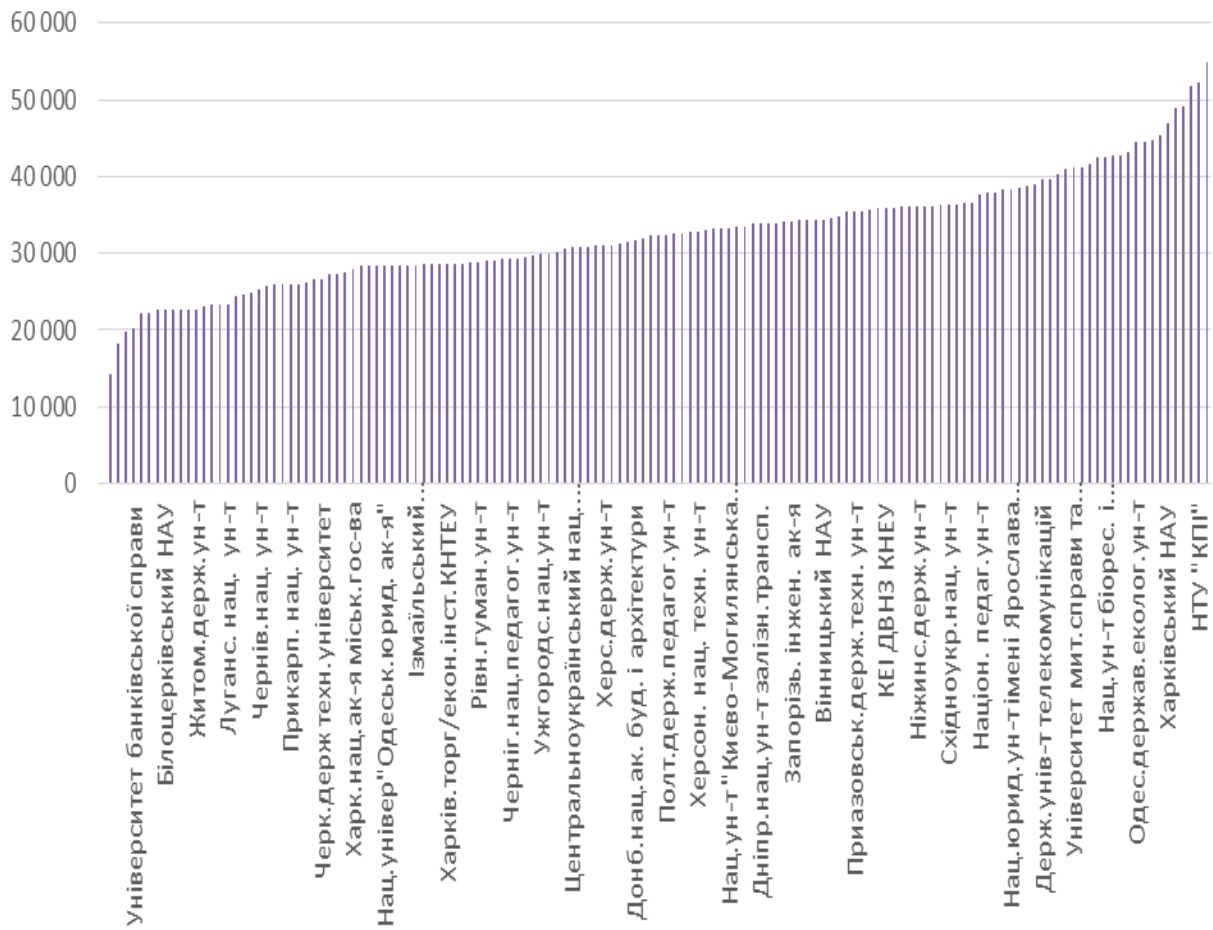
Середньозважена вартість підготовки одного бакалавра за державним замовленням у розрізі галузей знань



Середньозважена вартість підготовки одного спеціаліста за державним замовленням у розрізі галузей знань



Середні витрати на одного приведеного студента, грн., 2017 р. (без мистецьких і спортивних)



ЗАКОН УКРАЇНИ**«Про особливості публічних закупівель на підготовку кадрів з вищою, фаховою передвищою та професійною (професійно-технічною) освітою»**

Цей Закон визначає порядок закупівель за кошти державного та місцевих бюджетів підготовки кадрів із вищою, фаховою перед вищою та професійною (професійно-технічною) освітою.

Стаття 1. Для цілей цього Закону застосовуються такі терміни:

Державне замовлення - форма публічної закупівлі підготовки кадрів для потреб державних та комунальних підприємств, установ та організацій з оплатою за рахунок видатків Державного бюджету, яка передбачає випускникові гарантоване надання робочого місця або призначення на посаду і його зобов'язання працювати на визначеному робочому місці або посаді (подібним до них, або тих, що потребують більш високих професійних кваліфікацій на певному чи на інших державних підприємствах, установах та організаціях, не менше п'яти (трьох) років;

Місьцеве замовлення - форма публічної закупівлі підготовки кадрів для потреб комунальних підприємств, установ та організацій з оплатою за рахунок видатків відповідного місцевого бюджету, яка передбачає випускникові гарантоване надання робочого місця або призначення на посаду і його зобов'язання працювати на визначеному робочому місці або посаді (подібним до них, або тих, що потребують більш високих професійних кваліфікацій на певному чи на інших комунальних підприємствах, установах та організаціях не менше п'яти (трьох) років;

Суспільне замовлення - форма публічної закупівлі підготовки громадян для задоволення потреб національної економіки і суспільства, а також для реалізації ними конституційного права на освіту;

Суб'єкт закупівель - орган влади чи місцевого самоврядування, який є розпорядником коштів відповідного бюджету;

Замовлення - державне, місьцеве або суспільне замовлення;

Виконавці замовлення - здобувачі освіти і надавачі освітніх послуг.

Стаття 2. Принципи здійснення публічних закупівель.

Публічні закупівлі здійснюються на конкурсних засадах. Метою проведення конкурсу на виконання замовлення є відбір здобувачів освіти та надавачів освітніх послуг для забезпечення найвищого рівня результатів навчання.

Публічні закупівлі мають забезпечувати кожному громадянину право на здобуття першого та другого рівня професійної (професійно-технічної) освіти. Конкурсному відбору для закупівель підлягають надавачі освітніх послуг. Здобувач освіти має право вибору надавача освітніх послуг.

Професійна (професійно-технічна) освіта третього рівня, фахова передвища та вища освіта на умовах публічних закупівель надається особі за результатами конкурсного відбору здобувачів освіти та конкурсного відбору надавачів освітніх послуг. Здобувач освіти має право вибору надавача освітніх послуг.

Конкурс на замовлення здійснюється відкрито і прозоро. Показники для відбору здобувачів освіти та надавачів освітніх послуг мають бути вимірювані і доступні для верифікації звичайними методами.

Алгоритми відбору виконавців державного замовлення мають базуватися на пріоритеті прав здобувачів освіти.

Стаття 3. Суспільне замовлення.

Суспільне замовлення формується на основі прогнозів розвитку економіки, потреб фундаментальної та прикладної науки, громадського сектору, інтересів громадян у здобутті професійної (професійно-технічної) освіти, фахової передвищої та вищої освіти.

Суспільне замовлення передбачає оплату підготовки фахівців без гарантій їхнього працевлаштування.

Кожен громадянин України має право отримати першу професійну кваліфікацію, що відповідає першому або другому рівню професійної (професійно-технічної) освіти на умовах суспільного замовлення.

Суспільне замовлення здійснюється центральними органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування.

Стаття 4. Державне замовлення

Державне замовлення формується на основі потреб у кадрах органів влади, Збройних сил України, правоохоронних органів, державних і комунальних закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури та спорту.

Виконавці державного замовлення – здобувачі освіти – відбираються за показниками підготовленості до здобуття освіти.

Виконавці державного замовлення – надавачі освітніх послуг – відбираються за показниками якості освітніх послуг, оцінених упродовж не менше як трьох років.

Не можуть бути виконавцями державного замовлення фізичні особи, які в минулому не виконали вимог до виконавця державного або місцевого замовлення.

Не можуть бути виконавцями державного замовлення надавачі освітніх послуг, які упродовж останніх трьох років допустили видачу документа про освіту особі, яка не виконала вимоги відповідного стандарту освіти. Такий факт має бути встановлений зовнішнім незалежним оцінюванням результатів навчання або професійної кваліфікації.

На виконання державного замовлення укладається угода, сторонами якої є виконавці замовлення і замовник. В угоді вказується перелік організацій, підприємств чи установ, де здобувачеві буде надано робоче місце (посада). Угода може бути змінена за згодою сторін. Предметом змін не можуть бути умова і строки роботи здобувача освіти.

Стаття 5. Місцеве замовлення.

Місцеве замовлення формується на основі потреб у кадрах органів місцевого самоврядування, комунальних закладів освіти, охорони здоров'я, культури, комунальних підприємств.

Замовником місцевого замовлення є орган місцевого самоврядування.

Виконавці місцевого замовлення відбираються за показниками підготовленості до здобуття освіти та якості освітніх послуг, оцінених упродовж не менше як трьох років.

Замовник місцевого замовлення може обмежити вибір надавача освітніх послуг закладами відповідного регіону. Замовник місцевого замовлення не може обмежувати участі у конкурсі здобувачів освіти місцем їхнього проживання.

Не можуть бути виконавцями місцевого замовлення фізичні особи, які в минулому не виконали вимог до виконавця державного або місцевого замовлення.

Не можуть бути виконавцями місцевого замовлення надавачі освітніх послуг, які упродовж останніх трьох років допустили видачу документа про освіту особі, яка не виконала вимоги відповідного стандарту освіти. Такий факт має бути встановлений зовнішнім незалежним оцінюванням результатів навчання або професійної кваліфікації.

На виконання місцевого замовлення укладається угода, сторонами якої є виконавці замовлення і замовник. В угоді вказується перелік організацій, підприємств чи установ, де здобувачеві буде надано робоче місце. Предметом змін не можуть бути умова і строки роботи здобувача освіти.

Стаття 6. Оплата освітніх послуг виконавців замовлення.

Оплату освітніх послуг, наданих за публічними закупівлями здійснюють замовники.

Замовник зобов'язаний оплачувати освітні послуги за весь період навчання.

Замовник має право встановити індикативні ціни на освітні послуги в залежності від рівня освіти, галузі знань, спеціальності чи повної або часткової професійної кваліфікації. Індикативні ціни мають бути не меншими від основної ціни послуги.

Основна ціна послуги включає всі видатки на здобуття освіти за умови, коли кількість здобувачів освіти на кожному курсі /в кожному періоді навчання не менша мінімально допустимої. Мінімально допустиму кількість здобувачів освіти на кожному курсі/в кожному періоді навчання за рівнями освіти,

спеціальностями, повними або частковими професійними кваліфікаціями встановлює центральний орган виконавчої влади у сфері освіти за критеріями оптимізації витрат та технологіями освітнього процесу, що можуть забезпечити якісну освітню підготовку відповідно до стандарту освіти, стандарту оцінювання та/або професійного стандарту. Капітальні вкладення і видатки на наукову діяльність не включаються до ціни освітніх послуг.

Стаття 7. Відповідальність виконавців замовлення

Виконавці замовлення несуть цивільну відповідальність за надання неякісних освітніх послуг, невиконання освітніх програм.

Надавач освітніх послуг відповідальний за якість послуг перед здобувачем освіти і перед замовником.

Здобувач освіти на умовах публічної закупівлі може бути відрахований закладом освіти за систематичне невиконання вимог навчального плану без поважних причин. Участь здобувачів освіти у національних та міжнародних академічних обмінах має бути частиною виконання навчального плану.

Здобувач ступеня вищої освіти, відрахований за систематичне невиконання навчального плану, зобов'язаний відшкодувати витрати на навчання. Особа, яка не відшкодувала витрати на навчання, не може бути виконавцем замовлення на будь-якому рівні вищої освіти.

Здобувач освіти на умовах державного або місцевого замовлення зобов'язаний після здобуття освіти приступити до роботи відповідно до укладеного ним контракту .

Відмова від роботи відповідно до контракту, крім випадку неможливості виконувати посадові обов'язки за станом здоров'я, є зобов'язанням здобувача освіти відшкодувати витрати на здобуття освіти. Відшкодування витрат може бути виконано як повернення кредиту на здобуття освіти.

Відмова від надання робочого місця (посади) особі, яка здобула освіту на умовах державного чи місцевого замовлення має наслідком відшкодування винними особами витрат державного або місцевого бюджету на здобуття особою освіти. В цьому випадку посадові особа замовника, яка підписала угоду, може бути притягнена до дисциплінарної та/або цивільної відповідальності.

Надавач освітніх послуг несе відповідальність за якість послуг перед замовником і здобувачем освіти.

Відмова замовника від доплати освітніх послуг має наслідком припинення дії угоди.

Замовник не може відмовитись від оплати освітніх послуг за суспільним замовленням.

ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ.

1. Цей Закон набуває чинності з першого січня року, наступного за роком його оприлюднення.

2. Визнати таким, що втратив чинність Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» (Відомості Верховної Ради України, 03.01.2014 — 2014 р., № 1, стор. 17, стаття 6).

3. Кабінету Міністрів України протягом шести місяці привести акти законодавства у відповідність із цим Законом.

4. Внести зміни до законів України:

У Законі України «Про вищу освіту» (Відомості Верховної Ради України від 19.09.2014 — 2014 р., / № 37-38 /, стор. 2716, стаття 2004):

а) у частині сьомій статті 7 слова «за державним замовленням» замінити на «на умовах публічних закупівель»

б) у частині десятій статті 12 слова «державне замовлення» » замінити на «суспільне та державне замовлення»

в) статтю 14 викласти в редакції

«Стаття 14. Повноваження органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

1. Органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування:

1) формують і розміщують місцеве замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою;

2) подають центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки пропозиції щодо формування мережі закладів вищої освіти.

2. Органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать заклади вищої освіти, у межах своїх повноважень:

1) забезпечують виконання державних програм у сфері вищої освіти;

2) вивчають потребу у фахівцях з вищою освітою на місцях і вносять центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку і торгівлі, та центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки пропозиції щодо обсягу державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою та підвищення їх кваліфікації, узгоджені з державними органами, до сфери управління яких належать заклади вищої освіти;

3) безпосередньо або через уповноважений ними орган реалізують права і обов'язки засновника, передбачені цим та іншими законами України, стосовно закладів вищої освіти України, що належать до сфери їх управління;

4) сприяють працевлаштуванню і соціальному захисту випускників закладів вищої освіти, що належать до сфери їх управління;

5) залучають підприємства, установи, організації (за згодою) до розв'язання проблем розвитку системи вищої освіти.»

г) абзаці третьому п.3) частин третьої статті 29 слово «державного» двічі замінити на «суспільного»;

д) у частині шостій статті 40 слова слова «за державним замовленням» двічі замінити на «на умовах публічних закупівель»

е) у частині сьомій статті 44 слова «державного замовлення» замінити на «отримання публічних закупівель»

є) у частині першій статті 71 слова «державного замовлення» замінити на «публічних закупівель»

ж) частину другу статті 62 викласти в редакції:

2. Особи, які навчаються у закладах вищої освіти за денною формою навчання, мають право на отримання академічних та соціальних стипендій у встановленому законодавством порядку.

Особи, які навчаються за державним чи місцевим замовленням і успішно виконують навчальний план, отримують академічну стипендію в розмірі, встановленому Кабінетом Міністрів України.

з) статтю 72 викласти в редакції

«Стаття 72. Публічні закупівлі на підготовку фахівців з вищою освітою.

1. Публічні закупівлі на підготовку фахівців з вищою освітою здійснюються у формі суспільного, державного та місцевого замовлення відповідно до Закону України «Про особливості публічних закупівель на підготовку кадрів з вищою, фаховою передвищою та професійною (професійно-технічною) освітою».

2. Показники суспільного та державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою формуються за рівнями вищої освіти та спеціальностями з урахуванням середньострокового прогнозу потреби у фахівцях на ринку праці центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку і торгівлі, у порядку, встановленому законом, за участю закладів вищої освіти, Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, роботодавців та їх об'єднань.

Загальний обсяг публічних закупівель на підготовку фахівців ступенів молодшого бакалавра, бакалавра (магістра медичного, фармацевтичного та ветеринарного спрямувань) на поточний рік становить не менш як 51 відсоток кількості випускників загальноосвітніх навчальних закладів, які у поточному році здобули повну загальну середню освіту.

Загальний обсяг державного замовлення на підготовку фахівців ступеня магістра на поточний рік становить не менш як 50 відсотків кількості осіб, які у поточному році здобудуть ступінь бакалавра за державним замовленням.

Загальний обсяг державного замовлення на підготовку фахівців ступеня доктора філософії на поточний рік становить не менш як 5 відсотків кількості осіб, які у поточному році здобудуть ступінь магістра за державним замовленням.

Показники суспільного та державного замовлення в розрізі спеціальностей і рівнів вищої освіти оприлюднюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку і торгівлі, на його офіційному веб-сайті не пізніше як за 30 календарних днів до початку вступної кампанії.

3. Заклад вищої освіти, що має статус дослідницького, має переважне право на отримання суспільного замовлення на підготовку фахівців ступеня магістра в обсязі до 75 відсотків обсягу випуску

бакалаврів, які навчалися за кошти державного бюджету в цьому закладі вищої освіти, а обсяг державного замовлення на підготовку фахівців ступеня доктора філософії - до 20 відсотків обсягу випуску магістрів, які навчалися за кошти державного бюджету в цьому закладі вищої освіти.

4. Розміщення суспільного, державного та місцевого замовлення здійснюється на конкурсних засадах на принципах добросовісної конкуренції, відкритості та прозорості, рівноправності, об'єктивного та неупередженого оцінювання пропозицій учасників конкурсу.

5. Державне замовлення на підготовку фахівців ступеня молодшого бакалавра або ступеня бакалавра (магістра медичного, фармацевтичного або ветеринарного спрямувань) розміщується шляхом укладення відповідних договорів між державними замовниками, до сфери управління яких належать заклади вищої освіти, та відповідними закладами вищої освіти України, що в установленому порядку надали інформацію про вступ до них осіб, які на конкурсних засадах отримали право на здобуття вищої освіти за кошти Державного бюджету України.

6. Розміщення державного замовлення здійснюється державними замовниками без проведення конкурсу у разі:

1) забезпечення оборони України, державної безпеки і захисту державного кордону, потреб Збройних Сил України, Служби безпеки України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, організація і порядок діяльності яких визначаються законом;

2) забезпечення підготовки фахівців за відповідною спеціальністю одним навчальним закладом відповідно до наданої ліцензії.

7. Особливості розміщення публічних закупівель за спеціальностями, за якими проводиться конкурс творчих та/або фізичних здібностей, визначаються центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки з урахуванням пропозицій відповідних державних органів, до сфери управління яких належать заклади вищої освіти.

8. Інформація про обсяги розміщеного державного замовлення в розрізі закладів вищої освіти, спеціальностей і рівнів вищої освіти, крім державного замовлення, що розміщено у вищих військових навчальних закладах (зкладах вищої освіти із специфічними умовами навчання), військових навчальних підрозділах закладів вищої освіти, оприлюднюється державними замовниками на їх офіційних веб-сайтах кожного року не пізніше 1 жовтня.

9. Фінансування за рахунок видатків Державного бюджету України підготовки фахівців з вищою освітою за спеціальностями відповідних ступенів вищої освіти встановлюється в обсязі, необхідному для забезпечення видатків на підготовку фахівців за суспільним та державним замовленням. При цьому обсяг видатків Державного бюджету України на поточний рік не може бути меншим, ніж обсяг видатків Державного бюджету України на минулий рік, збільшений на коефіцієнт інфляції.»

е) у частині четверті статті 73 слова «за державним замовленням» замінити на «на умовах публічних закупівель».

Частина II

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 автономій: інституційної, університетської, організаційної, академічної, економічної, фінансової, кадрової.

Вступ

У кінці XX на початку XXI століть одним із основних напрямів економічної теорії стає неінституціоналізм. 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 Шведської 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. Нормом, «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 неінституціональної 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

(CHP 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 непереривного 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 визначитися процедурою акредитації»²¹.

За *Т. Естерманом* «академічна автономія – це та сфера, де країнам-учасникам 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 унеможливує 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-учасницях ATHENA [Ю.В. – Вірменія, Молдова, Україна] являє собою особливо складну проблему. Процесу реформування часто бракує належних процедур реалізацій реформ та з огляду на недостатнє фінансування – належної підтримки в їх упровадженні. Особливо важливим є довгострокове передбачення способів залучення коштів у сферу вищої освіти та наукових досліджень. Щоб забезпечити максимально надійне фінансування, необхідно створити збалансоване поєднання приватного та державного джерел. А з метою підвищення частки приватних коштів у фінансуванні держава повинна розробити належні механізми і стимулювання такої участі... Також невирішеною залишається проблема подолання великої відстані між формальною автономією («на папері») та реальною можливістю університету діяти незалежно. Суворі підзвітність зменшує автономію університету, підкреслюючи важливість знаходження балансу між інституціональною свободою та адекватними заходами і звітністю. У трьох країнах-учасницях 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., 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

⁴⁰ Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горецька Т.О., Дем'яненко Н.М., Калашнікова С.А., Коваленко О.М., Луговий В.І., Сич О., Слюсаренко О.М., Таланова Ж.В., Ткаченко В.П. – К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. – 192 с. – URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Avtonomiya-ta-vryaduv-VO_monogr_IVO-2015-192p_avtors-kolektiv.pdf

⁴¹ 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

- 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; механізми 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, (А1), і модель придбання державою освітніх послуг для певних цілей (А2)»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

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

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

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

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

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

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 (ESA 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-трудових 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 «Заклади 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 різни 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> 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 макрорівні 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 витрачати 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 наведено визначення і пояснення саме цього сектору.

S. 13 Сектор загального державного управління¹¹¹

...

Сектор загального державного управління включає (лат), ма мічної діяльності ЗВО) освіти, як результат 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 чиї 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 чиї 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.

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»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, 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 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 чий ресурс формуються за рахунок добровільних внесків;

- ЗВО, які створені громадськими організаціями, некомерційна організація (НКО) з неринковим виробництвом, сектор некомерційних організацій, що обслуговують домашні господарства, та чий ресурс 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, Верденхоф 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 скороченням державного фінансування закладів вищої освіти і зростанням 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_urope.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 неінституціоналізму 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_n.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 : Імплементція Болонського процесу») 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-communicueenua2018.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-communicueenua2018.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 C.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 C. 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 поданні 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 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. 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. Статuti, 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 посилань 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%20dofine.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 автономії 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» унеможлиблює 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 загальносупільних 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», мається на увазі більш широкий зміст і обсяг у порівнянні з вузьким юридичним визначенням, якщо тільки не прописане інше в документі. Це ж стосується і

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 Х 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 Х 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 Х²⁶¹, 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 Х.

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 Х

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 поданні 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 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.

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 пункти 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. 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». 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%202017.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>

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 Мінфіну від 14.01.2011 р. № 11. – URL: <https://buhgalter.com.ua/dovidnik/byudzhethna-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. IX.

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 форс-мажорними 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 I-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 субодиноць (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 відрізнятися 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 Міносвіти 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-n>

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 впливає 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 у 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.ufrj.br/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_18april_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.

Наявність 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 проекті 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 різноманітність 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. 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

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_oer_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. Глобальные перспективы высшего образования / пер. с англ. Ю. Каптуревского; 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 надбання 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, априорі 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 методику 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-kazhstanskih-vuzov>

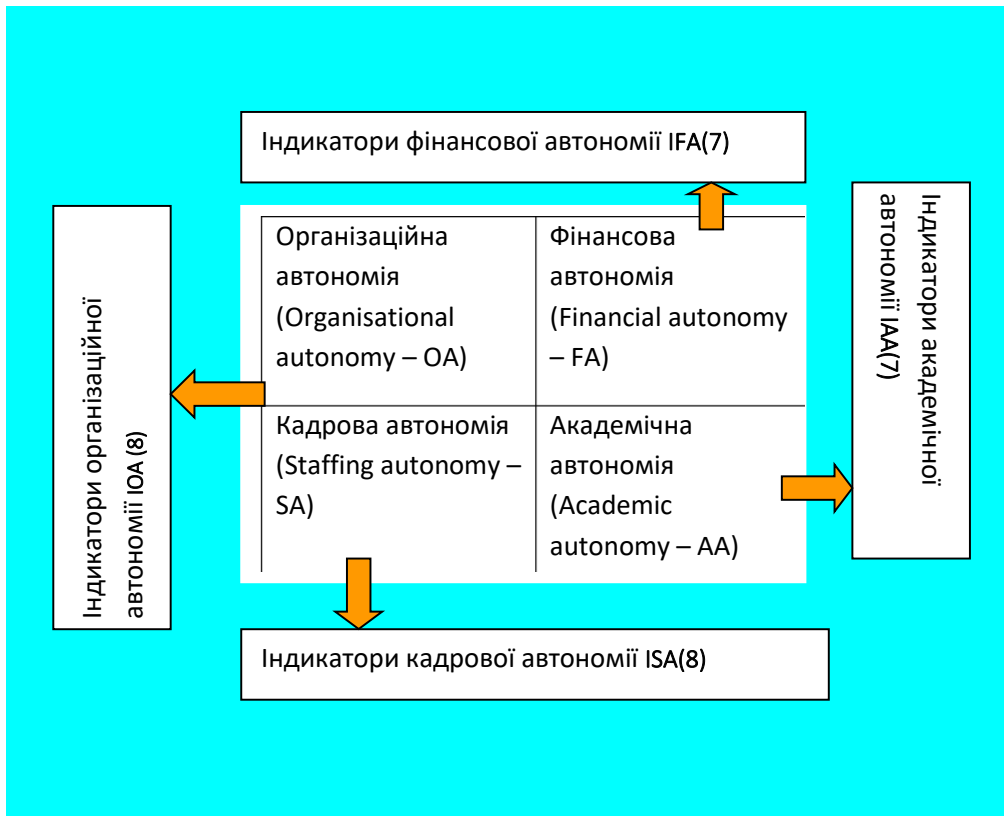


Рис. 1. Модель та показники інституційної автономії університету

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) сформувавши 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).

Таблиця 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 університетської 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.

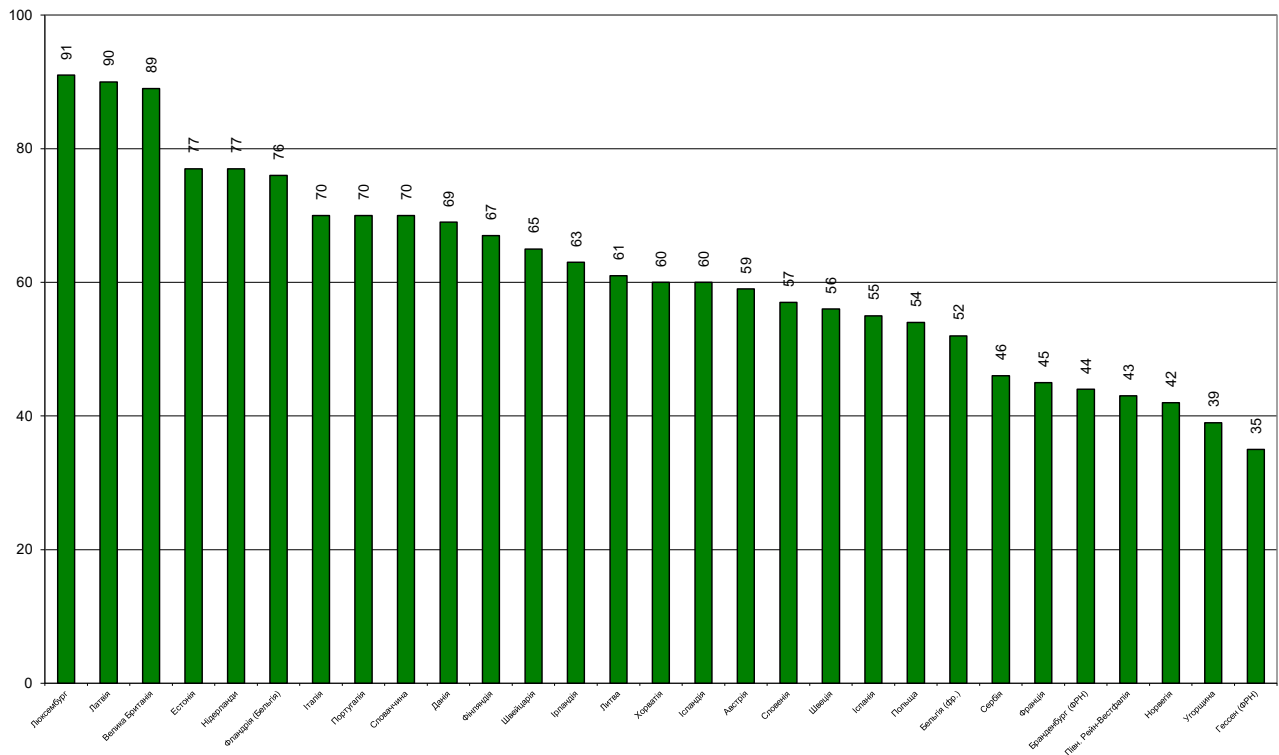


Рис. 2. Показники фінансової університетської автономії країн ЄС³²⁶

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-avtonomiya-v-konteksti-ukrajinskogo-zakonodavstva-i-praktiki?fbclid=IwAR1KXTJkiW1VbzOk7BQj-urpblXrbLhJg7x31Kx7UN_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 за академічного 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_oedr_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 персоніфікованої 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» тощо»³⁴⁰.

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 (статуту), 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 в нормують перспективну та поточну діяльність ЗВО;
- 3) впливом конкурентних ринків, на яких діють ЗВО (рис. 3).

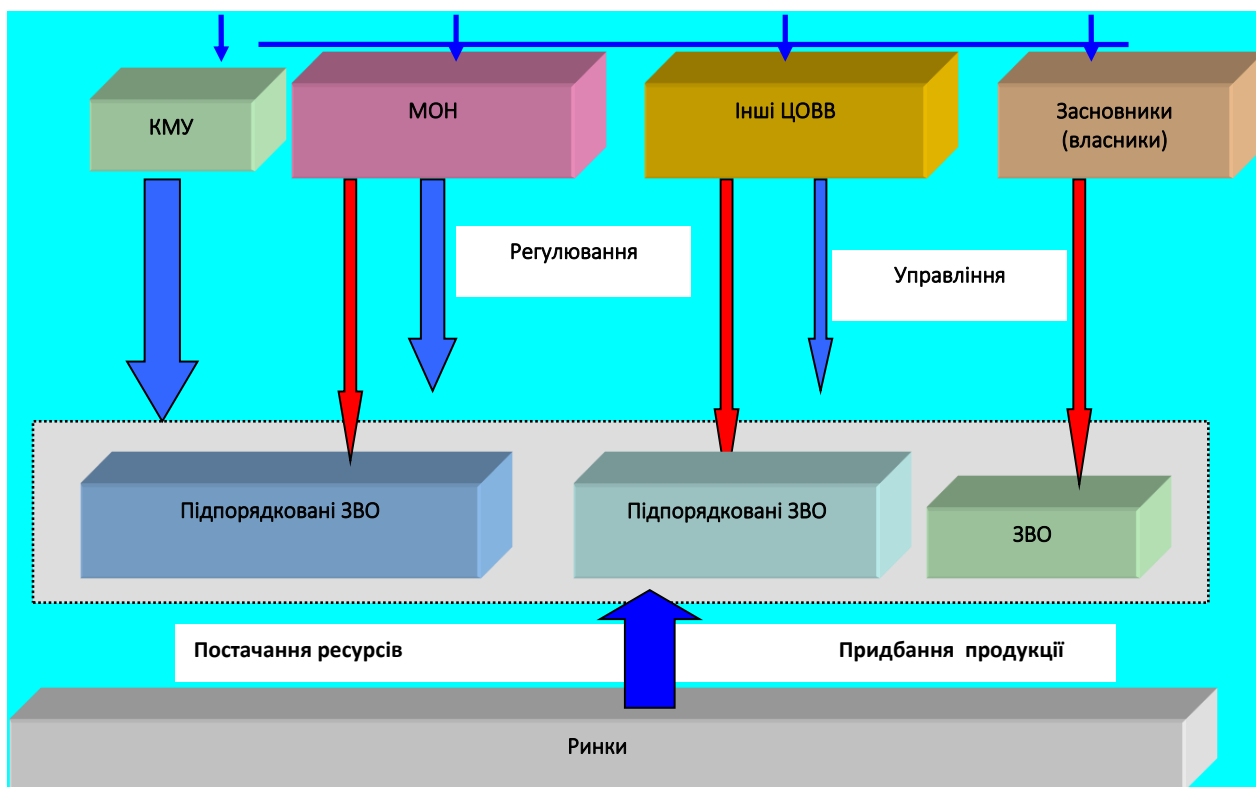


Рис. 3. Модель державного управління та регулювання та приватного управління діяльністю ЗВО України

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).

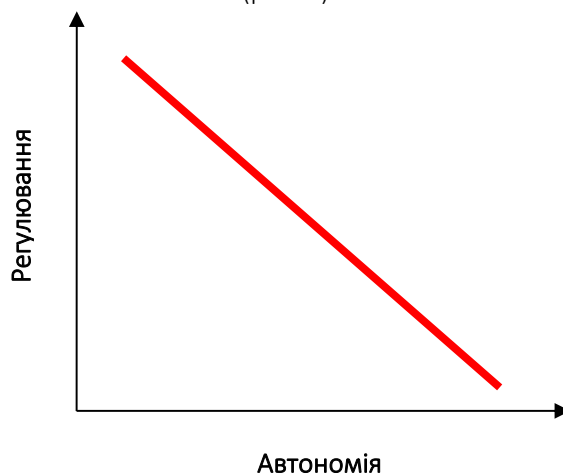


Рис. 4. Приклад функціональної залежності³⁴⁹ в системі «автономія-регулювання (зовнішнє управління)» ЗВО.

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. Рябенко, 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_vriaduvania_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&isAlloved=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).

Трете 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 – OPB, 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.

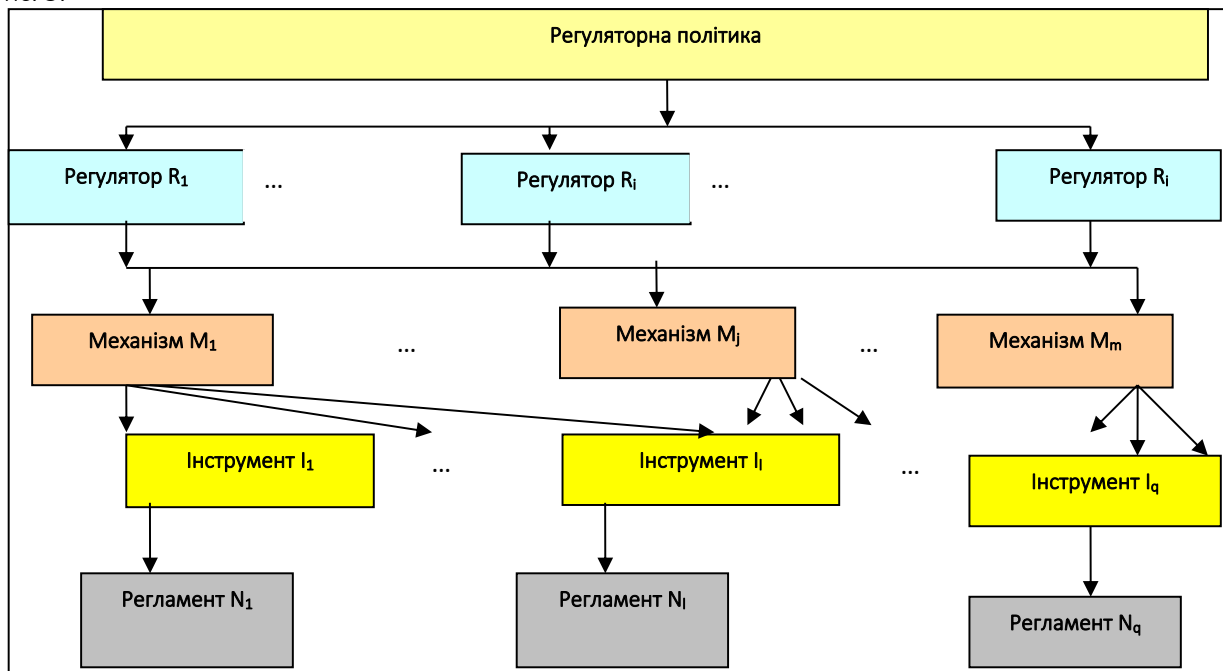


Рис. 5. Складові структури регуляторної політики у сфері вищої освіти

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 прискорилося: 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 край 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 (*Mēchanē*) 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 (напрямком, 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-Калинський І.В., Іванець 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/ЄС 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/ЄС» від 8 грудня 1986 року щодо річних бухгалтерських звітів та консолідованих звітів банків та інших фінансових установ (що повідомлена у документі за номером С(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).

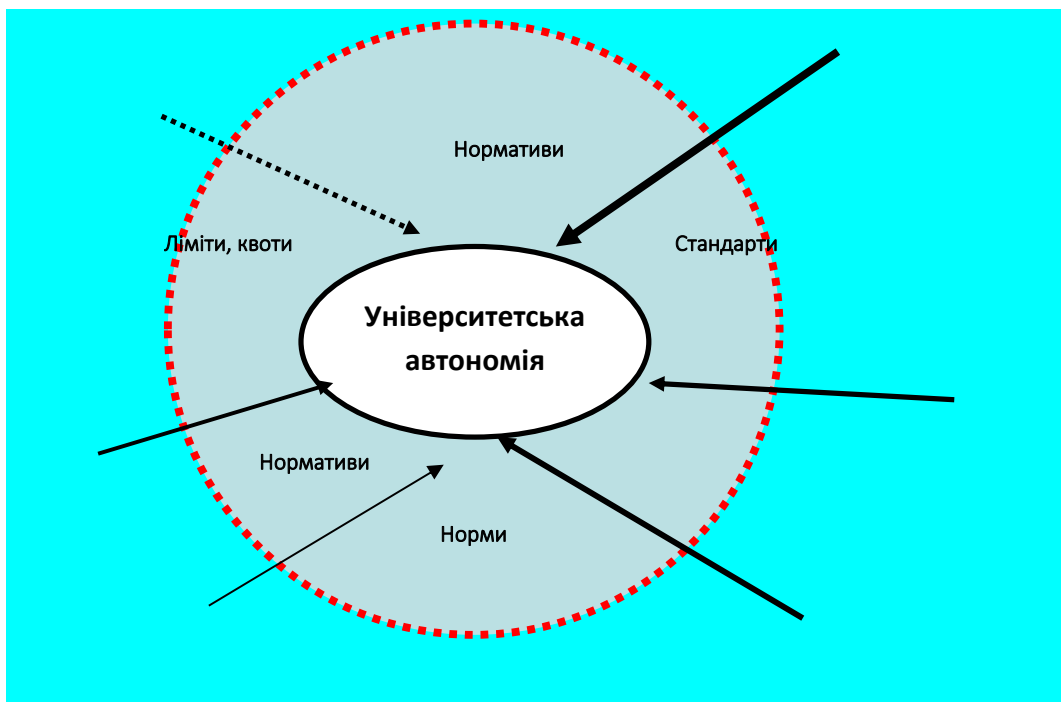


Рис. 6. «Стискування» університетської автономії державними регуляторними НПА

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», пропонує 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 загальновиробничих витрат та наднормативних виробничих витрат. До виробничої собівартості продукції (робіт, послуг) включаються: прямі матеріальні витрати; прямі витрати на оплату праці; інші прямі витрати; змінні загальновиробничі та постійні розподілені загальновиробничі 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-п>

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.

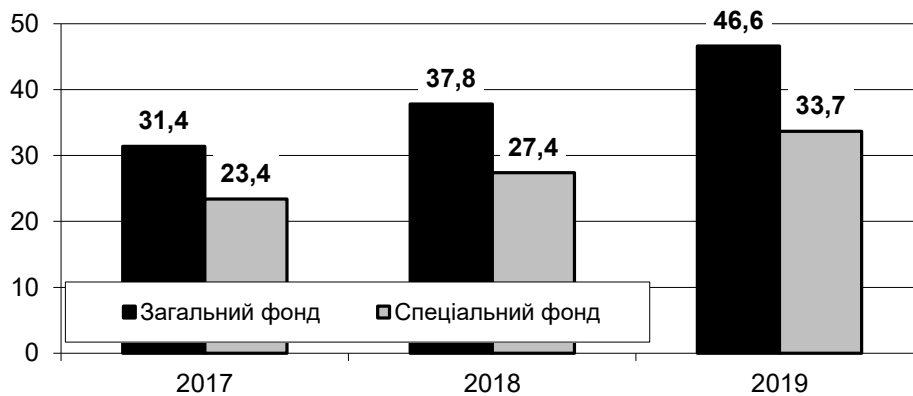


Рис. 7. Середні планові бюджетні витрати на навчання одного студента ЗВО III-IV р., тис. грн. / рік⁴¹⁵

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).

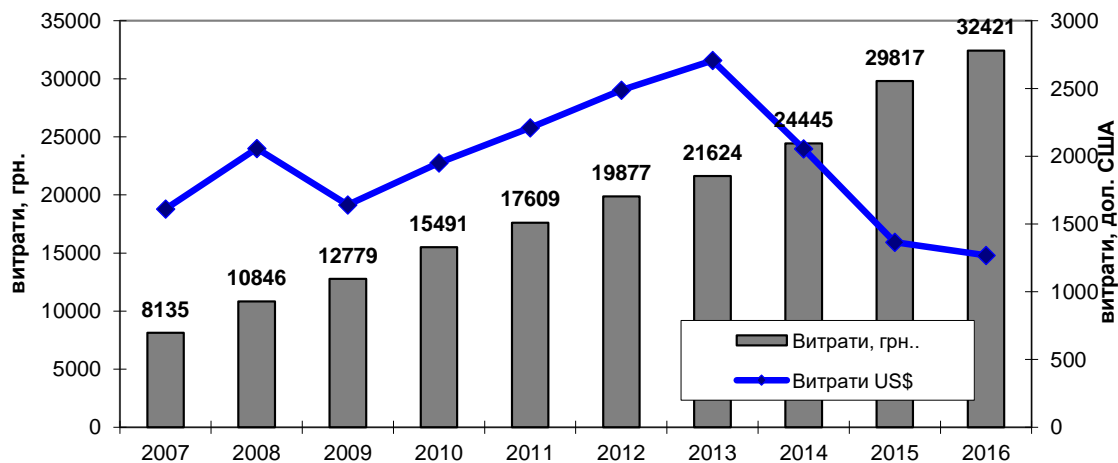


Рис. 8. Середньорічні витрати на навчання одного студента в Україні (МСКО 5–8) за системою національних рахунків СНР-2008, 2007-2016 рр.⁴¹⁶

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).

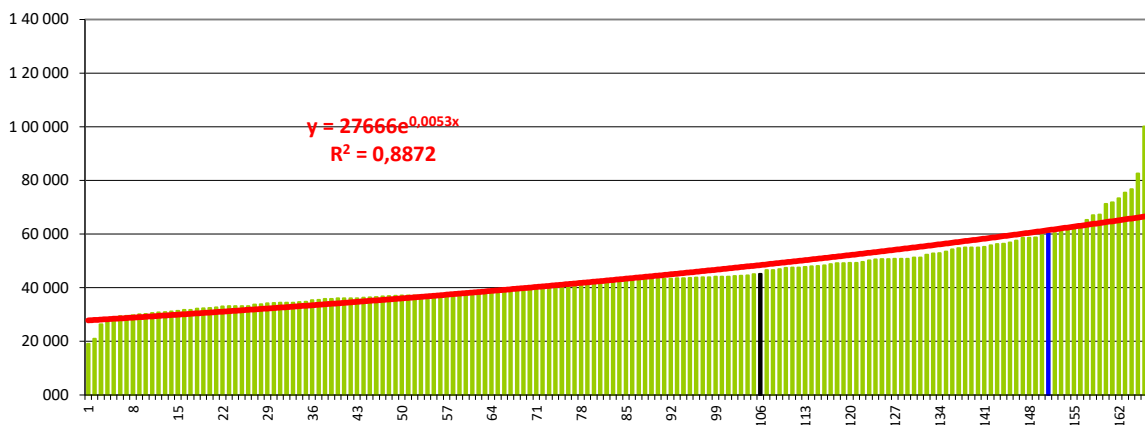


Рис. 9. Середня розрахункова вартість навчання одного студента (приведений контингент) за державним замовленням, 2018 р., грн.⁴¹⁷

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 збільшується: 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.

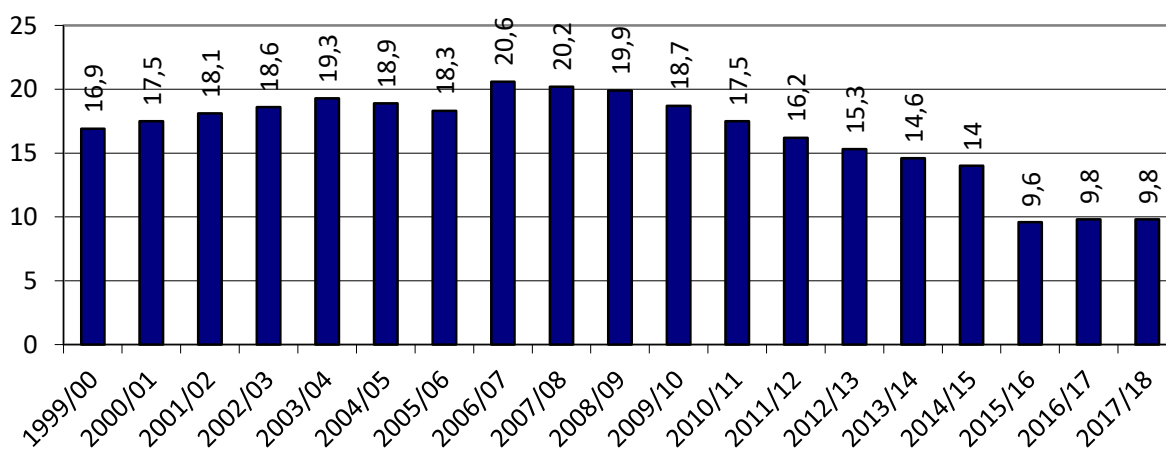


Рис. 10. Кількість здобувачів вищої освіти денної форми навчання на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у ВНЗ III-IV рівня акредитації, 1999/2000 н.р – 2017-2018 н.р.⁴²¹

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).

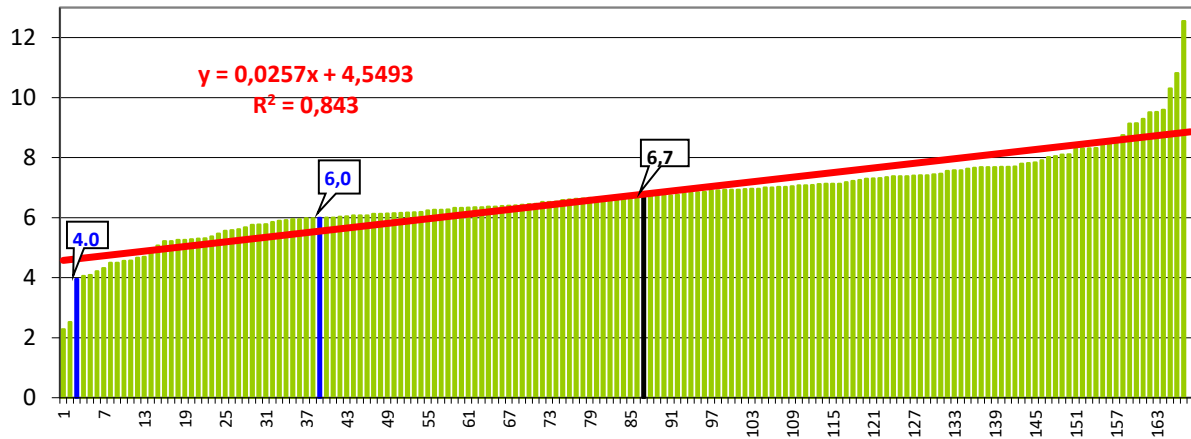


Рис. 11. Середня кількість студентів, які навчалися у 2018 році за денною формою навчання за державним замовленням, на одного науково-педагогічного працівника⁴²²

Фактично має місце лінійна залежність цього показника в аналізованих ЗВО (червона лінія тренду) з достатньо високими 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 впливає із вищезазначених даних, даний регуляторний інструмент має малу значущість, його практичне застосування недостатньо забезпечує завдання збільшення інституційної автономії ЗВО, самостійність 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 дослідженнях 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 багатьом 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 договірного 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. 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
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.ufru.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 І.О. Механізм дії частини права. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 12. – URL: http://dissovet.rudn.ru/web-local/prep/ri/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-indikativnoyi-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=IwAR1KXTJkiW1VbzOk7BQj-urpblXrbLhJg7x31Kx7UN_Vv796ZX7strlKNo
52. Перспективи розвитку регуляторної політики (GOV/RPC(2015)1). Комітет по регуляторній політиці. Організація економічного співробітництва і розвитку. 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-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=&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 відшкодовувати 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-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgijbis_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 розробляння 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 ІДУ1 у значенні ІДУЗ може бути у межах 0 - 5 %. ІДУ1 є сумою значень окремих показників з можливим урахуванням їх відповідної пріоритетності.

Фактичні дані значення ІДУ1 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=&S21COLORTERMS=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 Гленн (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-друге, 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.

Стратегічне планування розвитку вищої освіти як складова економічної стратегії держави

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 далі 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 відповідала 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. 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.

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 контрольних 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 додатного 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 можливості 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, однак 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 ендаументів.

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 мають робоче місце у закладі вищої освіти, 34% – мають персональний комп'ютер. Можливість користуватися ліцензованим програмним забезпеченням мають всього 30% викладачів і 51% управлінців. Можливість доступу до наукових мереж та електронних наукових бібліотек мають лише 44% викладачів та 58% управлінців. Цей показник критично малий на фоні все жорсткіших вимог до здобувачів наукових ступенів та вчених звань, зокрема, вимог щодо публікацій у якісних наукових виданнях, що індексуються наукометричними базами. Реально це свідчення того, що більше половини науково-педагогічних працівників не мають доступу до сучасної наукової інформації і відповідно, не можуть доносити до студентів сучасні наукові знання. Варто звернути увагу, що робота управлінців за всіма показниками забезпечується краще, аніж робота науково-педагогічних працівників.

Аналізуючи підстави для матеріального заохочення персоналу, бачимо, що домінують такі підстави як ювілей працівника і успішна підготовка студентів до олімпіад та конкурсів. Менше половини вказують як підставу для заохочення високі наукові результати чи високі 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 проєктів 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 про 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 фактового 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

Заклади вищої освіти мають достатньо автономних прав для поповнення спеціального фонду бюджету за рахунок власних надходжень. Одне з основних джерел – це плата за навчання фізичними та юридичними особами. В багатьох закладах домінує практика збільшення чисельності студентів за рахунок зменшення вартості навчання. Проте зловживання такою практикою веде до погіршення якісного складу студентів і у підсумку – до погіршення якості освіти загалом. У середньостроковій перспективі це загрожує втратами таких надходжень через зменшення контингенту студентів. Бюджетним законодавством України передбачено поступове запровадження так званої «індикативної собівартості» послуг з вищої освіти. Це означатиме вимогу до державних та комунальних закладів вищої освіти поступово підвищувати вартість навчання до показників, передбачених бюджетними програмами.

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 глибшої оцінки заклад вищої освіти повинен моніторити кар'єрне зростання випускників. Правильне використання такої інформації може суттєво поліпшити позиції закладу вищої освіти на відповідному ринку, а, отже, збільшити надходження від надання освітніх послуг.

Для університетів провідних західних держав важливою складовою доходів є доходи від наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності. Обмеженість фінансової автономії українських університетів поки що не дає змоги сповна використати цей ресурс. Однак заклади вищої освіти, в першу чергу ті, які готують фахівців за прикладними спеціальностями, можуть поліпшити співпрацю з бізнесом і на тому отримати додаткові доходи. Розпочати можна з того, щоб заохотити викладачів до паралельної роботи в бізнесі: консультування, прикладні дослідження, заснування власного бізнесу, просто сумісництво на посадах, що відповідають спеціальності. Наприклад, кваліфіковані викладачі правових дисциплін доволі часто є успішними адвокатами чи нотаріусами. Викладачі комп'ютерних наук паралельно працюють у ІТ-компаніях або мають власний відповідний бізнес. Викладачі дизайну у рамках університету засновують виробництва одягу чи взуття. І т.д. Такий підхід, з досвіду, наприклад, університетів Нідерландів, дає університету переваги у кількох 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 можливість 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 зрозумілишими 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 заснованих 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. – Neew 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 Univeristies In The Context of the Changing State/Market Rations (the Global, European Union, and Accetion Countries' Perspectives). In:Globalization and Competition in Education (Edited by Jan de Groof, Gracienne Lauwers, Germain Dondelinger). – Wolf Legal Publishers, 2003. – pp.179-212.
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 MichigRn 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/analitics/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. Грищенко. – 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-vishiv-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. Йоэнсуу, 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-договірного 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-трудова 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-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.

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_uca_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 В1-В3 – 184,8 – 201,0; реєстратори – відповідно до категорій А1-А4 – 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 вписуються 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 персоналізовано 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/>

⁵⁰⁶ Salary, terms and conditions. – URL: <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
(Чікагський університет), США

Оплата праці та інша винагорода. Колективним договором Чікагського 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 напряду 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 стейкголдерів-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 прозорості 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-трудова 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-трудова відносин між працівниками та адміністрацією / власником, колективно-трудова 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-трудова 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>

Наукове видання

Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо
механізмів фінансової автономії закладів вищої освіти

Аналітичні матеріали

У двох частинах

Електронне видання

Формат 60x84\8

Ум. друк. арк. 19,53 Обл.-вид.арк. 21

Зам. № 1224.

Видавець і виготовлювач ТОВ «Прінтеко»,

вул. Предславинська, 28, м. Київ, 03150, тел. 044-360-23-60

e-mail: printeco@ukr.net

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи

ДК № 6991 від 25.11.2019

Інститут вищої освіти НАПН України

вул. Бастіонна, 9, м. Київ, 01014

тел./факс (044) 286-68-04,

e-mail: ihed@ihed.org.ua, web-сайт: www.ihed.org.ua