

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПРОСТІР ВИЩОЇ ОСВІТИ: СУЧАСНІ ВЕКТОРИ РОЗІТКУ

EUROPEAN HIGHER EDUCATION AREA: MODERN VECTORS OF DEVELOPMENT

УДК 378.4

Інна Власова

ORCID iD 0000-0003-3532-3136

кандидат економічних наук, доцент, докторант,
Інститут вищої освіти НАПН України,
вул. Бастіонна, 9, 01014 Київ, Україна,
vlasovainnov@gmail.com

АВТОНОМІЯ УНІВЕРСИТЕТІВ: АНАЛІЗ МІЖНАРОДНИХ ДОКУМЕНТІВ

Стаття присвячена виявленню тенденцій розвитку вищої освіти на основі аналізу ключових аналітичних документів наступних міжнародних організацій у сфері вищої освіти: Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО)), Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)), Світового банку, Європейської асоціації університетів. Встановлено наступні тенденції розвитку систем вищої освіти у країнах Європи: актуалізація ролі вищої освіти у забезпеченні конкурентоспроможності країн у світовому економічному співтоваристві; зростання конкуренції між університетами в ринкових умовах та контролю за ефективним використанням державних фінансових ресурсів; зростання вимог до якості вищої освіти; децентралізація управління закладами вищої освіти; розвиток інституційної автономії та академічної свободи; взаємозв'язок інституційної автономії, підзвітності та відповідальності за якість вищої освіти; зміна освітньої парадигми в частині визнання навчання та викладання як ключових інституційних пріоритетів.

Ключові слова: автономія університету; академічна свобода; аналітичні документи; децентралізація управління у сфері вищої освіти; конкуренція; підзвітність; тенденції розвитку вищої освіти; якість вищої освіти.

<https://doi.org/10.28925/2078-1687.2019.1-2.100105>

Вступ. На міжнародному рівні важливими організаціями, що здійснюють розроблення аналітичних парадигм й дефініцій у сфері вищої освіти, аналізують значні масиви даних з метою проведення міжнародних порівнянь і розширеного аналізу систем вищої освіти є наступні: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО)),

Organisation for Economic Co-operation and Development (Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)), World Bank (Світовий банк), European University Association (Європейська асоціація університетів).

Мета статті – визначити тенденції розвитку вищої освіти на основі аналізу ключових аналітичних документів міжнародних організацій у сфері вищої освіти.

Звернемось до аналізу ключових аналітичних документів зазначених міжнародних орга-

нізацій, що визначають пріоритети розвитку вищої освіти, у хронологічній послідовності викладення матеріалу.

Аналіз документів ЮНЕСКО. У документі ЮНЕСКО «Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel» (Рекомендація про статус викладацьких кадрів закладів вищої освіти 1997 р.) (UNESCO, 1997) акцентовано на автономії закладів вищої освіти та академічній свободі. Зокрема у документі стверджується: «Інституційна автономія – це ступінь самоврядування, що є необхідною 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» (UNESCO, 1997, с. 51–52).

«Автономія є інституційною формою академічної свободи і необхідною передумовою гарантування належного виконання функцій, що покладені на викладацький склад та заклади вищої освіти» (UNESCO, 1997, с. 52).

Таким чином, автономію закладів вищої освіти віднесено, перш за все, до сфери управлінської діяльності та навчальної роботи. Автономія стосується закладу освіти, а академічна свобода – викладачів. На наше переконання, у цьому документі поняття автономії та академічної свободи взаємопов'язані, оскільки без автономії неможлива академічна свобода викладачів. Визначено також основні елементи автономії університетів, а саме: «самоврядування, колегіальність і належне академічне управління закладами вищої освіти» (UNESCO, 1997, с. 52).

У документі «World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century: Vision and Action» (Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI ст.: підходи та практичні заходи 1998 р.) (UNESCO, 1998) зосереджено увагу на автономії, академічній свободі та відповідальності закладів вищої освіти. Це підтверджується наступним: «зклади вищої освіти, їх співробітники і студенти мають користуватися повною академічною свободою і автономією, під якими розуміють комплекс прав і обов'язків, що є повністю відповідальними і підзвітними перед суспільством» (UNESCO, 1998, с. 22).

У документі наголошено, «зкладам вищої освіти має бути надана автономія у їхніх внутрішніх справах, але така автономія має супро-

воджуватися чіткою та прозорою підзвітністю уряду, парламентам, учням і суспільству загалом» (UNESCO, 1998, с. 27).

Таким чином, у цьому документі невід'ємною умовою, що дозволяє закладам вищої освіти реалізувати свою місію визнано необхідність забезпечення інституційної автономії та академічних свобод, а також повагу держави та суспільства до них. Необхідним є обов'язок закладів вищої освіти звітувати перед суспільством за результати своєї діяльності й використання державних фінансових ресурсів.

Отже, автономію закладів вищої освіти віднесено до управлінської сфери. Варто зазначити, що положення цього документу є актуальними за умов глобалізації та тенденцій до розширення приватного фінансування вищої освіти, а також з огляду на роль ринку у питаннях формування політики у сфері освіти.

Аналітичним документом, який підтверджує важливий внесок освіти, зокрема вищої, в усі аспекти сталого розвитку є «Global education monitoring report, 2016: Education for people and planet: creating sustainable futures for all» (Всесвітня доповідь з моніторингу освіти за 2016 р «Освіта в інтересах людей і планети: побудова сталого майбутнього для всіх») (UNESCO, 2016). Як зазначено в документі, підвищення рівня освіти призводить до зростання економічного добробуту. У той же час в доповіді підкреслюється різниця між поточною ситуацією в освіті і тим рівнем, який заплановано досягти 2030 р. У цьому звіті висловлено заклик до загальної координації дій з метою підвищення рівня освіти, зокрема через забезпечення достатнього рівня фінансування. Вказано два ключові показники щодо державного фінансування освіти: фінансування освіти в обсязі не менше 4–6% ВВП і / або фінансування освіти в обсязі не менше 15–20% від загального обсягу державних витрат. У звіті розглядаються професійно-технічна, вища та освіта для дорослих з точки зору трьох аспектів: (рівноправний) доступ, доступність і якість.

Якщо у попередньому звіті акцентована роль освіти, то у наступному документі «Global Education Monitoring Report 2017/18: Accountability in education: Meeting our commitments» (Всесвітня доповідь з моніторингу освіти за 2017/2018 рр. Підзвітність в освіті: виконання зобов'язань) (UNESCO, 2017) міститься оцінка ролі підзвітності в системах освіти, зокрема вищої, різних країн щодо питання досягнення Цілі № 4 «Забезпечення всеохоплю-

ючої і справедливої якісної освіти і заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх».

У даному документі підзвітність розглядається як механізм з огляду на необхідність для уряду й інших суб'єктів у сфері освіти звітувати за виконання своїх обов'язків. Акцентування освітньої політики на підзвітності зумовлено соціально-економічними умовами, процесом децентралізації управління у сфері освіти. Це обумовило перехід від управління витратами до управління результатами і посилення контролю у сфері освіти. Таким чином, зміна підходів до забезпечення якості підготовки у сфері освіти, зокрема вищої, вимагають розширення форм і методів контролю. Оціночні параметри, порівняльні огляди, академічний аудит, контрольні комісії стають необхідними у вищій освіті.

Аналіз документів ОЕСР. Документ ОЕСР «Education Policy Analysis» (Аналіз політики у сфері освіти 2003 р.) (OECD, 2003) присвячений питанням автономії в контексті фінансування, оцінки якості та управління закладів вищої освіти. Як зазначено у розділі 3 «Моделі управління у сфері вищої освіти, що змінюються» цього документу, «цінність автономії для університетів є одним з чинників впливу на підходи до управління у сфері вищої освіти» (OECD, 2003, с. 62). Авторами відмічено, що «автономія для університетів – це не академічна свобода» (OECD, 2003, с. 62). Наголошуючи на взаємозв'язку цих понять, дослідники стверджують: «автономія – це здатність і право інституції визначати свій власний напрямок дій без надмірного втручання держави» (OECD, 2003, с. 62). Отже, поняття автономії вжито у ширшому сенсі, що може бути застосовано у різних контекстах.

В аналітичній доповіді ОЕСР «Tertiary Education for the Knowledge Society» (Вища освіта для суспільства знань 2008 р.) (OECD, 2008) акцентовано на визначенні складових інституційної автономії, що містять наступні аспекти: «інституційне врядування (правовий статус; володіння будівлями та обладнанням; комерціалізація діяльності; параметри для прийняття внутрішніх управлінських рішень, у тому числі свобода формувати структуру внутрішнього управління); персонал (відбір, призначення, підвищення та звільнення академічного персоналу; умови праці (наприклад, зарплата)); студенти (відбір студентів; кількість зарахованих студентів); фінанси (можливість встановлювати розмір фінансових внесків студентів; позичати

фінансові ресурси на ринку капіталу; розмішувати фінансові ресурси; діяльність, що генерує дохід; право створювати портфель активів і накопичувати фінансовий капітал); освіта (розробка та запровадження навчальних програм, у тому числі їх акредитації; оцінка якості та ін.); дослідження (визначення пріоритетів та структури наукових досліджень)» (OECD, 2008, с. 81).

Як зазначено у доповіді, «у деяких країнах автономія має інше значення через делегування організаційним підрозділам (факультетам) більших повноважень, ніж університету» (OECD, 2008, с. 82). Наприклад, у Польщі у деяких державних університетах факультети відповідають за автономне управління фондами, включаючи державні субсидії. Вони можуть залучати власні фінансові ресурси та використовувати їх для власного розвитку. Однак варто зазначити, що негативним наслідком децентралізації фінансового управління університетів можуть бути суперечності між адміністрацією та факультетами, що перешкоджатиме стратегічному інституційному розвитку університетів.

Аналіз документів Світового банку. У аналітичних звітах, що присвячені підтримці Світовим банком вищої освіти під назвою «System-Level Funding» (Фінансування на рівні системи) (World Bank, 2018) проаналізовано фінансову автономію як складову частину системи фінансування вищої освіти.

У цьому звіті «наведено складові системи фінансування вищої освіти, а саме: «фінансова автономія закладів вищої освіти (одноразові 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; 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)» (World Bank, 2018, с. 181).

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 по-

статейних асигнувань, можливість створювати фінансові резерви та позичати гроші на ринку капіталу, фінансову відповідальність за інфраструктуру та будівлі та свободу вирішувати питання щодо заробітної плати» (World Bank, 2018, с. 181).

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.

Відзначимо, що концепція автономії була закладена у правову та політичну культуру держав – членів Європейського Союзу й стала передвісником важливих юридичних і політичних подій.

Аналіз документів Eurydice. Звіт про імплементацію Болонського процесу «The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report» (Європейський простір вищої освіти в 2018 р.: Імплементація Болонського процесу) (European Commission/EACEA/Eurydice, 2018) 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» (European Commission/EACEA/Eurydice, 2018, с. 41). Необхідною умовою забезпечення академічної свободи визнано інституційну автономію, яка охоплює автономію викладання та наукових досліджень, а також фінансову, організаційну та кадрову автономію. Варто акцентувати на важливості цього документу, який надає детальний аналіз розвитку Європейського простору вищої освіти.

Аналіз документів Європейської асоціації університетів. У аналітичному дослідженні «University autonomy in Europe I: Exploratory study» (Автономія університетів Європи I: пошукове дослідження 2009 р.) (Estermann, Nokkala, 2009) розкрито поняття інституційної автономії та подано аналіз її складових (організаційної, фінансової, кадрової, академічної) у розрізі детальних показників.

У цьому звіті автори зазначають, що «інституційна автономія стосується відносин між державою та закладами вищої освіти, які постійно змінюються та ступенем контролю, що здійснюється державою, залежно від націо-

нального контексту та обставин» (Estermann, Nokkala, 2009, с. 6). Це твердження засвідчує, за умов трансформації відносини між державою та закладами вищої освіти відбувається перегляд ролі університетів та їх внеску в економічний й суспільний розвиток й актуалізує дискусію щодо ступеню державного контролю в контексті аналізу автономії університетів та її складових.

Поняття фінансової автономії проаналізовано у наступних аспектах: по-перше, як процедурні рамки фінансування, що містять державне фінансування, посередників-органи фінансування, інституціональне фінансування та фінансування досліджень, фінансову звітність; по-друге, як фінансовий потенціал, що включає резерви та надлишки, студентські фінансові внески, запозичення грошей та їх залучення на фінансових ринках, право власності на землю та будівлі.

Висновки. На основі здійсненого аналізу встановлено тенденції, що вплинули на управління сферою вищої освіти та які визначили зміст реформ й основні напрямки розвитку систем вищої освіти у країнах Європи: актуалізації ролі вищої освіти у забезпеченні конкурентоспроможності країн у світовому економічному співтоваристві; зростання конкуренції між університетами в ринкових умовах; зростання контролю за ефективним використанням державних фінансових ресурсів; зростання вимог до якості вищої освіти; децентралізація управління закладами вищої освіти в частині розвитку самоврядування університетів через автономію закладів вищої освіти; розвиток інституційної автономії та академічної свободи на основі балансу з відповідальністю та підзвітністю; взаємозв'язок інституційної автономії, підзвітності та відповідальності за якість вищої освіти; зміна освітньої парадигми в частині визнання навчання та викладання як ключових інституційних пріоритетів.

Перспективи подальших досліджень питання автономії університету вбачаємо в аналізі ключових стратегічних документів Європейського простору вищої освіти: «Sorbonne Joint Declaration on Harmonisation of the Architecture of the European Higher Education System» (Сорбоннська спільна декларація про гармонізацію архітектури Європейської системи вищої освіти), «Bologna Declaration» (Болонська декларація), Ministerial communiqués (Комюніке Міністрів країн Європи, що відповідальні за вищу освіту).

References

- Estermann, T., & Nokkala, T. (2009). *University autonomy in Europe I: Exploratory study*, European University Association. Retrieved from <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%201%20-%20exploratory%20study%20.pdf> (eng).
- European Commission/EACEA/Eurydice (2018). *The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Retrieved from https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2fe152b6-5efe-11e8-ab9c-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=706&WT.ria_ev=search (eng).
- OECD (2003). *Education Policy Analysis. Chapter 3: Changing Patterns of Governance in Higher Education*. Retrieved from <http://www.oecd.org/education/school/educationpolicyanalysis-2003edition.htm> (eng).
- OECD (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society. Vol. 1 : Special features: Governance, Funding, Quality*. Retrieved from <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/thematicreviewoftertiaryeducation.htm> (eng).
- World Bank (2018). *World Bank Support to Higher Education in Latvia: Volume 1. System-Level Funding*. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29740> (eng).
- UNESCO (1997). *Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel*. Retrieved from http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (eng).
- UNESCO (1998). *World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century: Vision and Action*. Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116345> (eng).
- UNESCO (2016). *Education for people and planet: creating sustainable futures for all: Global education monitoring report*. Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245752> (eng).
- UNESCO (2017). *Global Education Monitoring Report 2017/18: Accountability in education: Meeting our commitments*. Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259338> (eng).

АВТОНОМИЯ УНІВЕРСИТЕТОВ: АНАЛІЗ МЕЖДУНАРОДНИХ ДОКУМЕНТОВ

Власова Інна, кандидат економічних наук, доцент, докторант,
Інститут вищого образования НАПН України,
ул. Бастионная, 9, 01014 Киев, Украина,
vlasovainnov@gmail.com

Статья посвящена выявлению тенденций развития высшего образования на основе анализа ключевых аналитических документов следующих международных организаций в сфере высшего образования: Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирного банка, Европейской ассоциации университетов. Установлены следующие тенденции развития систем высшего образования в странах Европы: актуализация роли высшего образования в обеспечении конкурентоспособности стран в мировом экономическом сообществе; рост конкуренции между университетами в рыночных условиях и контроля за эффективным использованием государственных финансовых ресурсов; рост требований к качеству высшего образования; децентрализация управления учреждения высшего образования; развитие институциональной автономии и академической свободы; взаимосвязь институциональной автономии, подотчетности и ответственности за качество высшего образования; изменение образовательной парадигмы в части признания обучения и преподавания в качестве ключевых институциональных приоритетов.

Ключевые слова: автономия университета; академическая свобода; аналитические документы; децентрализация управления в сфере высшего образования; качество высшего образования; конкуренция; подотчетность; тенденции развития высшего образования.

UNIVERSITY AUTONOMY: ANALYSIS OF THE INTERNATIONAL DOCUMENTS

Vlasova Inna, PhD (Economics), Associate Professor, Doctoral Student, Institute of Higher Education, NAES of Ukraine, 9 Bastionna Str., 01014 Kyiv, Ukraine, vlasovainnov@gmail.com

The article is devoted to the identification of the higher education development trends on the basis of the key analytical documents analysis of the following international organizations in higher education: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), World Bank, European University Association.

UNESCO documents are focused on the autonomy of higher education institutions and academic freedom. Autonomy means that degree of self-governance necessary for effective decision making by institutions of higher education regarding their academic work, standards, management and related activities consistent with systems of public accountability, especially in respect of funding provided by the state, and respect for academic freedom and human rights. However, the nature of institutional autonomy may differ according to the type of establishment involved. Autonomy is the institutional form of academic freedom and a necessary precondition to guarantee the proper fulfilment of the functions entrusted to higher-education teaching personnel and institutions. The World Bank Analytical reports are emphasized on the financial autonomy as an integral part of the higher education financing system. The OECD reports are devoted to the university autonomy in the context of financing, quality assessment and management of higher education institutions.

The tendencies of the development of higher education systems in Europe are defined. They are increasing of the role of higher education in ensuring the competitiveness of countries in the world economic community; increasing of the universities competition in market economy and controlling over the public financial resources effective using; increasing demands for higher education quality; decentralization of higher education institutions management; development of the institutional autonomy and academic freedom; the interconnection of institutional autonomy, accountability and responsibility for the quality of higher education; the educational paradigm changing in terms of learning and teaching recognition as key institutional priorities.

Key words: *academic freedom; accountability; analytical documents; competition; management decentralization in the higher education; quality of higher education; trends in higher education; university autonomy.*

Стаття надійшла до редакції 29.12.2018

Прийнято до друку 30.05.2019