

АВТОНОМІЯ УНІВЕРСИТЕТІВ УКРАЇНИ

АНАЛІЗ І ПЛАН ДІЙ

Відділ з питань управління, фінансування
та розробки державної політики

Асоціація європейських університетів
2012-2015



АЄУ

Асоціація Європейських Університетів



Генеральна Дирекція з питань
освіти і культури

Програма навчання протягом життя

*Переклад цієї публікації з англійської мови співфінансовано
Європейським Союзом за програмою TEMPUS*

*Підтримка Європейською Комісією видання цієї публікації не
включає її змісту, який відображає виключно погляди
авторів, та Комісія не може бути відповідальною за будь-яке
використання інформації, що ця публікація містить.*

Авторське право © Асоціація Європейських Університетів 2011

Усі права захищені. Інформація може вільно використовуватися
і копіюватися у некомерційних цілях за умови зазначення джерела
(© Асоціація Європейських Університетів).

З метою отримання додаткової інформації пишіть на електронну
адресу publications@eua.be або:

Асоціація Європейських Університетів

Авеню de l'Yser 24
1040 Брюссель, Бельгія
Тел.: +32-2 230 55 44
Факс: +32-2 230 57 51

Безкоштовна електронна версія звіту доступна на сайті www.eua.be

ISBN 9789078997382

АВТОНОМІЯ УНІВЕРСИТЕТІВ УКРАЇНИ

АНАЛІЗ І ПЛАН ДІЙ

Відділ з питань управління, фінансування
та розробки державної політики

Асоціація європейських університетів
2012-2015

Зміст

Вступ.....	4
Автономія університетів і фінансування.....	5
Термінологія.....	5
Чому університетам потрібна автономія?.....	5
Методологія системи показників.....	6
Характеристика країни.....	7
Структура доповіді.....	8
Частина перша: Аналіз автономії ATHENA 2013/2014.....	9
Організаційна автономія.....	9
Аналіз.....	9
Порівняння з Європою.....	10
Фінансова автономія.....	12
Аналіз.....	12
Порівняння з Європою.....	13
Кадрова автономія.....	15
Аналіз.....	15
Порівняння з Європою.....	16
Академічна автономія.....	18
Аналіз.....	18
Порівняння з Європою.....	19
Висновок: Порівняння країн проекту ATHENA.....	21
Частина друга: Законодавчі зміни.....	23
Організаційна автономія.....	23
Фінансова автономія.....	24
Кадрова автономія.....	24

Академічна автономія.....	25
Частина третя: План дій проекту ATHENA.....	26
Першочергові проблеми і дії.....	26
Методологія.....	26
Організаційна автономія.....	27
Фінансова автономія.....	29
Кадрова автономія.....	32
Академічна автономія.....	34
Комплексні проблеми.....	35
Рекомендації для процесу реформування.....	37
Посилання.....	39
Проекти АЄУ.....	39
Партнери проекту ATHENA.....	39
Цільова робоча група з розробки національної політики (Україна).....	39
Керівники проекту АЄУ: Відділ з питань управління, Фінансування та розробки державної політики.....	39

Вступ

У центрі уваги проекту ATHENA, що підтримується програмою Європейського Союзу TEMPUS, – сприяння модернізації та реструктуризації управління університетом шляхом заохочення і підтримки вищого ступеня автономії університету та його фінансової стійкості у Вірменії, Молдові та Україні.

Зацікавлені у сфері вищої освіти сторони в цілому згодні зі значними перевагами і важливістю університетської автономії. У декількох деклараціях Асоціація європейських університетів (АЄУ) підтвердила вирішальну роль інституційної автономії для вищих навчальних закладів та суспільства в цілому. Автономія не є самоціллю, вона є дуже важливою умовою успіху університетів Європи.

Зрозуміло, що автономія не означає відсутність правил. Визнаючи, що є багато різних моделей, АЄУ визначила основні принципи та умови, які важливі для університетів, якщо вони хочуть оптимально виконати свої місії і завдання. Методологія автономії показників була розроблена АЄУ разом із її колективними членами, Національними асоціаціями ректорів 29 систем вищої освіти Європи, у період між 2009 і 2011 роками. Вона пропонує інструментарій для порівняння національних систем вищої освіти на предмет автономії і дозволяє встановити взаємозв'язок між автономією та іншими концепціями, такими, як продуктивність, фінансування, якість, доступ і утримання (див. www.university-autonomy.eu).

Система показників з тих пір використовується у низці європейських країн, щоб підтримати процес реформ систем їх вищої освіти. Методологія системи показників, таким чином, була широко визнана різними зацікавленими у вищій освіті сторонами в Європі як підходящий інструмент, що використовується для розвитку процесу реформ.

Таким чином, АЄУ використовує свою унікальну позицію і досвід в галузі досліджень вищої освіти в Європі на користь проекту ATHENA.

Цей документ базується на роботі, проведений на етапі аналізу політики процесу ATHENA, в якому були оцінені системи вищої освіти Вірменії, Молдови та України за 2013-2014 рр. з використанням методології системи показників. У документі представлені результати цього аналізу. Крім того, у ньому говориться про розвиток відповідного політичного плану дій, спрямованого на визначення шляхів реформування системи, що приведуть до розширення університетської автономії. Аналіз та політичний план дій враховує зміни у законодавстві, які були введені з новим законом про вищу освіту, який був прийнятий у липні 2014 року і набув чинності у вересні 2014 року. Для того, щоб показати розвиток, аналіз розглядає ситуацію до і після. План дій робить структурований внесок у поточну та майбутню законодавчу реформу і пов'язаний з нею процес реалізації, а також у подальший інституційний розвиток.

Автономія університетів і фінансування

Багато урядів, університетський сектор і Європейська Комісія визнали, що зростаюча автономія університетів є важливим кроком у напрямку модернізації вищої освіти в 21 столітті. АЕУ провела моніторинг і аналіз розвитку й впливу автономії та управлінських реформ шляхом широкого спектру досліджень, дебатів зацікавлених сторін, конференцій та її Програми інституційної оцінки. У своєму дослідженні «Автономія університетів Європи II – Система показників» (Estermann, Nokkala, Steinel 2011) АЕУ надала дані про інституційну автономію, що дозволяє університетським практикам і керівництву більш ефективно порівняти системи по всій Європі. Система ранжує та складає рейтинг систем вищої освіти відповідно до їх ступеня автономії і, таким чином, допомагає покращити системи вищої освіти. Після проведення за останнє десятиліття консультацій для різних європейських систем вищої освіти, АЕУ нині займається реалізацією великого проекту ATHENA у межах програми Tempus¹. Цей проект спрямований на сприяння розвитку, реформування та модернізації систем вищої освіти у Вірменії, Молдові та Україні. Як структурний захід, він призначений для підтримки структурних реформ і процесів розвитку стратегічних рамок на національному рівні. Проект ATHENA в кінцевому рахунку спрямований на підвищення якості та актуальності систем вищої освіти в трьох країнах-партнерах. Він сприяє передачі передової практики з метою просування ефективної та дієвої реформи управління та фінансування і намагається підвищити потенціал університетів у країнах-партнерах, щоб модернізувати управління фінансовими і людськими ресурсами.

Термінологія

Сприйняття і термінологія інституційної автономії сильно відрізняються по всій Європі, і розділення автономії на різні компоненти для того, щоб впевнитись, що ми маємо на увазі одне і те саме, є складним процесом. Існує величезна кількість літератури на цю тему, що призвело до широкого спектру визначень і понять університетської автономії (див., наприклад, Clark (1998), Sporn (2001), Salmi (2007), Huisman (2007)).

Умови та правила, за якими працюють європейські університети, характеризуються високим ступенем різноманітності. Ця різноманітність відображає численні підходи до актуального пошуку балансу між автономією та підзвітністю у відповідь на вимоги суспільства і зміни у розумінні суспільної відповідальності за вищу освіту. Справді, відносини між державою та вищими навчальними закладами можуть приймати різні форми, і слід підкреслити, що «один-розмір-підходить-всім» або «ідеальної» моделі не існує. У цьому Плані дій «інституційна автономія» відноситься до постійно мінливих відносин між державою і університетами та різного ступеня контролю, що здійснюється державними органами, які залежать від конкретних національних контекстів і обставин.

Чому університетам потрібна автономія?

Існує загальна згода між зацікавленими сторонами, що інституційна автономія важлива для сучасних університетів. У той час як це поняття було підтверджено емпірично в різних дослідженнях, слід також відзначити, що однієї автономії нечасто достатньо. Хоча інституційна автономія є дуже важливою умовою, що дозволяє університетам досягнути своїх місій найкращим чином, інші елементи однаково необхідні для забезпечення успіху на практиці.

Відносини між університетською автономією та продуктивністю широко обговорюються. Наприклад, у своєму доробку «Вищі прагнення: Порядок денний для реформування європейських уні-

верситетів», Агійон та ін. аналізують співвідношення між продуктивністю в рейтингу, статус автономії і рівнями державного фінансування. Вони виявили, «що університети у високопродуктивних країнах, як правило, користуються певною автономією у прийнятті на роботу або у встановленні заробітної плати» і що «рівень бюджетної автономії та досліджень позитивно взаємозв'язані (Aghion та ін. 2008: 5).

Крім того, автономія сприяє покращенню стандартів якості. Дослідження АЕУ «Тенденції IV» виявили, що «існує явне свідчення того, що успіх у покращенні якості в межах установ безпосередньо корелює зі ступенем інституційної автономії» (Reichert & Tauch 2005: 7). Ця кореляція була підтверджена найбільш новим дослідженням АЕУ «Тенденції VI» (Sursock & Smidt 2010).

По-третє, існує зв'язок між автономією і здатністю університетів залучати додаткове фінансування. Дослідження АЕУ 2011 р. «Фінансово стійкі університети II: Диверсифікація джерел надходжень європейських університетів» виявило, що здатність університету отримувати додаткові надходження залежить від ступеня інституційної автономії, наданого нормативною базою, в якій працює університет. Цей зв'язок було встановлено для всіх вимірів автономії, включаючи організаційну, фінансову, кадрову та академічну автономії. Дані показали, що фінансова автономія найбільш тісно корелює зі здатністю університетів залучати надходження з додаткових джерел фінансування. Було також виявлено, що кадрова автономія і, зокрема, свобода наймати і встановлювати рівні заробітної плати для академічного та адміністративного персоналу, позитивно пов'язана зі ступенем диверсифікації надходжень (Estermann & Bennetot Pruvot 2011). Нарешті, шляхом зменшення ризиків, пов'язаних з надмірною залежністю від будь-якого конкретного спонсора, диверсифікована структура надходжень, у свою чергу, сприяє подальшому зміцненню інституційної автономії.

Слід зазначити, що управлінці схильні вважати реформи автономії важливим драйвером університетської модернізації. І вищі навчальні заклади також розглядають подальше покращення університетської автономії як пріоритет. Згідно зі звітом АЕУ «Тенденції VI», 43% університетських респондентів вважають реформи автономії однією з найважливіших інституційних змін за останнє десятиліття (Sursock & Smidt 2010: 18).

Методологія системи показників

Дані, з якими порівнюється ситуація України, надані Національними асоціаціями ректорів 26 європейських країн. Система підрахунку, яка використовується Системою показників автономії базується на відрахуваннях. Кожному обмеженню університетської автономії було присвоєно значення відрахування на основі того, наскільки обмежувачем здається певне правило або положення. Система з оцінкою 100% означає повну інституційну автономію; система з оцінкою 0% означає, що проблема повністю регулюється зовнішнім органом влади. У багатьох випадках закон надає університетам обмежену автономію або прописує необхідність переговорів між університетами та урядом. Наприклад, система, в якій університети можуть визначити плату за навчання і при цьому максимальне значення встановлюється зовнішнім органом, отримує оцінку 60% для цього показника.

Система показників автономії університетів використовує зважені оцінки. Вагові коефіцієнти створені на основі опитування, проведеного серед членів національних асоціацій ректорів і, таким чином, відображають погляди університетського сектора в Європі. Результати опитування були переведені в числову систему, яка оцінює відносну важливість індикаторів в кожному вимірі автономії.

Для отримання додаткової інформації щодо розробки методології системи показників і системи зважування, будь ласка, зверніться до повного тексту доповіді: **Автономія університетів Європи II – Система показників**.

Характеристика країни

Система вищої освіти України складається з 846 «вищих навчальних закладів», що охоплюють чотири різні «рівні акредитації» (як показано в таблицях нижче). Різні рівні акредитації включає підтипи установ, що пропонують різні діапазони курсів; існує 197 університетів 4-ого рівня акредитації, які можна розглядати як повноцінні університети, що пропонують широкий спектр програм різного ступеня, включаючи ступінь доктора. Більшість з цих установ фінансуються державою.

Слід зазначити, що до прийняття нового закону про вищу освіту, Київський національний університет імені Тараса Шевченка (КНУІТШ) мав особливий статус, що регулювався спеціальним зводом законів, що надавали йому більш високий рівень автономії у багатьох відношеннях. «Аналіз і план дій» посилається на законодавство, що регулює галузь в цілому, а не конкретно КНУІТШ. Особливі положення для КНУІТШ все ж згадуються там, де вони є доречними.

Ключова статистика (2011/2012)

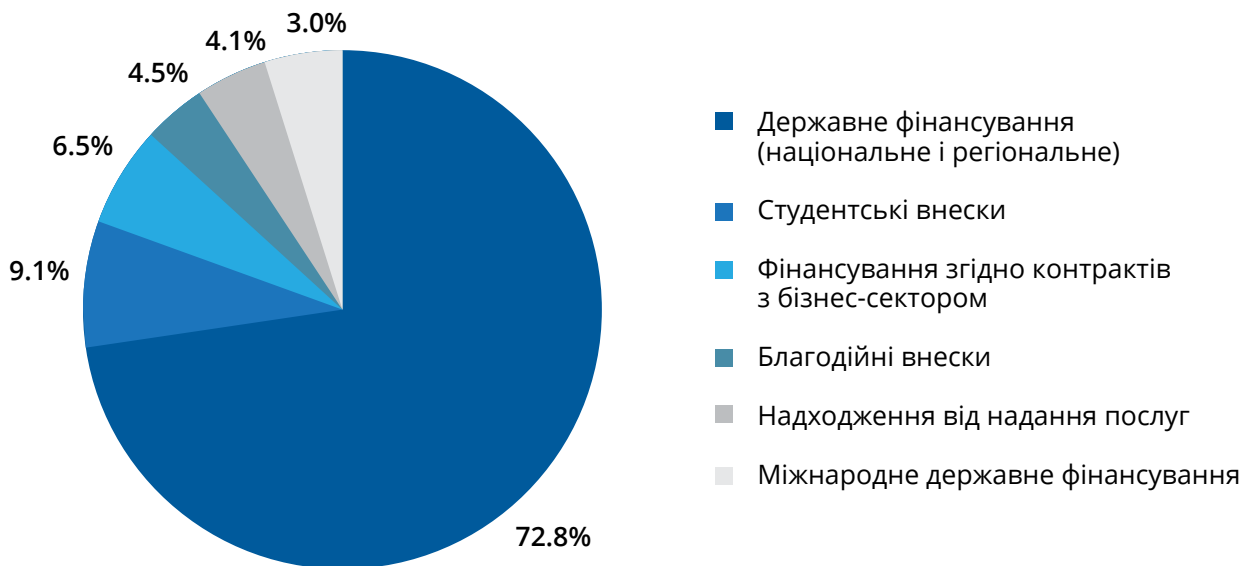
Тип установи	Кількість установ
1 рівень акредитації: пропонує навчальні програми до рівня «спеціаліст»	242
2 рівень акредитації: пропонує навчальні програми до рівня «бакалавр»	238
3 рівень акредитації: пропонує навчальні програми до рівня «магістр»	103
4 рівень акредитації: пропонує навчальні програми усіх рівнів (спеціаліст, бакалавр, магістр, доктор)	263

Кількість студентів на всіх рівнях вищої освіти	Всього	
	2,312,000	
Кількість ВНЗ	Державні	Приватні
	661	185

Державне фінансування українських університетів забезпечується у вигляді постатейного бюджету, який не залишає університетам свободи для маневрування. Університети також беруть плату за навчання з тих, хто не отримав місць, що фінансуються державою, які виділяються державою на основі очікуваної економічної необхідності конкретних навичок. Плата встановлюється університетами. За даними Світового банку тільки 0,73% валового внутрішнього продукту інвестується в дослідження і розробки в Україні, що більше, ніж у двох інших країнах-партнерах ATHENA (Молдова – 0,41%, Вірменія – 0,27%), але значно менше, ніж у більшості західних європейських країнах. Ця тенденція має місце, коли розглядаються державні інвестиції у вищу освіту в цілому.

Дані проекту АЕУ EUDIS на тему диверсифікації надходжень⁴ показують, що в середньому європейські університети отримують майже три чверті їх фінансування з державних джерел, що гарантує певну стабільність в довгостроковій перспективі. Вони також, як правило, отримують більшу частку своїх надходжень з різних інших джерел (досліджень спільно з промисловістю та бізнесом на контрактній основі, благодійні внески, фінансування наукових досліджень з міжнародних джерел).

Типовий розподіл надходжень



Структура доповіді

У частині 1 представлені результати аналізу АЄУ про стан автономії у системі української вищої освіти. Вони базуються на нормативно-правовій базі, що діяла в Україні до серпня 2014 р. Аналіз показує кожний з чотирьох вимірів автономії, розроблених АЄУ в межах методології Системи показників автономії: організаційну, фінансову, кадрову та академічну автономію.

Частина 2 враховує зміни у законодавстві, спричинені новим законом про вищу освіту, який набув чинності у вересні 2014 р. Проте слід мати на увазі, що зараз не можна проаналізувати потенційні наступні постанови, які консолідуватимуть нову законодавчу базу. Система дійсно знаходиться у фазі переходу і шляхи, у які нова нормативно-правова база застосовуватиметься в середньостроковій перспективі, дійсно визначатимуть рівень автономії, з яким можуть працювати українські університети.

Нарешті, частина 3 цього документа висвітлює головні проблеми, з якими стикнеться сектор і державні органи у процесі подальшого вдосконалення нормативної бази. Цей план дій був створений цільовою робочою групою ATHENA в Україні (що включає як керівників університетів, так і представників Міністерства освіти і науки) на основі Системи показників автономії і її аналітичних компонентів автономії. Ця методологія дозволяє цільовій робочій групі окреслити можливі дії щодо вирішення цих головних проблем. Вона доповнюється рекомендаціями АЄУ про те, як вести і далі продовжувати процес реформ.

Частина перша: Аналіз автономії ATHENA 2013/2014

Організаційна автономія

Аналіз

Існують істотні обмеження організаційної автономії університетів в Україні. Діяльність Київського національного університету імені Тараса Шевченка (КНУІТШ) регулюється окремим юридичним зводом законів, який дає йому в деяких аспектах більшу свободу порівняно з іншими українськими університетами. Варто зазначити, що загальна проблема непослідовності правової бази, що регулює діяльність університетів, з іноді суперечливими положеннями в різних нормативно-правових актах, що застосовуються (Закон про вищу освіту, Бюджетний кодекс).

Деякі положення поширюються на вибір, звільнення і строк повноважень ректора. Наприклад, закон говорить, що ректор повинен бути громадянином України, вільно говорити офіційною мовою, мати звання професора, а також докторський ступінь і, принаймні, десять років досвіду викладання.

Кандидат на посаду ректора обирається шляхом таємного голосування простою більшістю зібрання персоналу. Кожен суб'єкт (підрозділ) університету може висунути свого кандидата. Після того, як кандидати висунуті, скликається засідання персоналу, що складається з делегатів від усіх підрозділів університету, і відбувається таємне голосування. Лічильна комісія за дорученням персоналу оголошує результати. Обраний ректор повинен бути затверджений Міністерством освіти і науки, яким він або вона офіційно призначається після підписання контракту з Міністерством. Міністерство має право вирішувати, кого затвердити серед кандидатів, які отримали щонайменше 30% голосів. Крім цього, Міністерство контролює терміни виборів і вирішує, коли оголосити результат.

Міністерство може звільнити ректора, хоча на практиці це трапляється рідко. Найбільш вірогідним варіантом буде те, що Міністерство не продовжить контракт з ректором (після першого терміну).

Термін повноважень ректора варіюється залежно від установи. Зазвичай один термін складає від чотирьох до п'яти років, у КНУІТШ і всіх національних університетах ректор обирається терміном на сім років (максимальний термін, передбачений законом). Хоча максимальний термін і вказаний у законі, немає ніяких обмежень щодо кількості термінів, і тому багато ректорів залишаються на своїх посадах довше, якщо Міністерство затверджує це. Іншою різницею між університетами є здатність створювати суб'єкти господарювання; в той час як КНУІТШ може це робити, інші університети не мають такого права.

Університети, як правило, мають керівний орган типу «сенат», який називається Вченою радою, головою якої є ректор. У склад Ради входять проректори, декани, головний бухгалтер, голови

органів самоврядування (маються на увазі співробітники, органи самоврядування факультетів і студентський парламент), обрані представники (учителі, викладачі і наукові співробітники) та представники студентів. Вчена рада затверджує бюджет і фінансовий звіт, представляє органам самоврядування статuti та зміни в статuti для затвердження, затверджує навчальні та наукові плани і голосує за призначення на посади співробітників кафедр, професорів та інших. Університети можуть встановлювати свої власні академічні структури, але тільки у відповідності з керівними принципами, викладеними в законі.

Університети можуть включати зовнішніх членів до складу своїх керівних органів. Однак, відсоток зовнішніх членів досить низький, оскільки таке включення не є обов'язковим. Зовнішніми членами можуть бути, наприклад, відомі політики, діячі зі сфер культури і науки. Вони часто є також і представниками уряду. Однак слід зазначити, що включення державних чиновників як зовнішніх членів у керівні органи університетів суперечить ідеї інституційної автономії, оскільки це збільшує вплив держави на діяльність установи.

Рейтинг	Система	Показник
1	Велика Британія	100%
2	Данія	94%
3	Фінляндія	93%
4	Естонія	87%
5	Пн. Рейн-Вестфалія	84%
6	Ірландія	81%
7	Португалія	80%
8	Австрія	78%
	Гессен	78%
	Норвегія	78%
11	Фландрія	76%
12	Литва	75%
13	Нідерланди	69%
14	Польща	67%
15	Латвія	61%
16	Бранденбург	60%
17	Франція	59%
	Угорщина	59%
19	Італія	56%
20	Швеція	55%
	Іспанія	55%
	Швейцарія	55%
23	Чехія	54%
24	Кіпр	50%
25	Ісландія	49%
26	Словаччина	45%
27	Україна	44%
28	Греція	43%
29	Туреччина	33%
30	Люксембург	31%

Порівняння систем вищої освіти Європи

Що стосується організаційної автономії, то Україна займає місце в нижній частині «середнього» кластера систем, в діапазоні від 41% до 60%. Це підтверджує той факт, що існує ціла низка областей, де організаційна автономія обмежена. Прикладом такого обмеження є те, що процес вибору ректорів диктується законом і кандидата повинен схвалити уряд. Також існує проблема недостатнього впливу зовнішніх учасників на керівні органи університету. В цілому слід зазначити, що всі університети повинні мати такий же рівень автономії, який сьогодні є у КНУІТШ, потрібно дати університетам право створювати власні суб'єкти господарювання та не навіязувати академічним структурам принципи роботи.

Крім того, в деяких аспектах, здається, існує різниця між законом і реальною практикою, коли справа доходить до участі Міністерства. Наприклад, хоча формально термін повноважень ректора регулюється законом, Міністерство може скасувати його в односторонньому порядку.

Європейські тенденції в організаційній автономії

Хоча вищі навчальні заклади в Європі майже завжди працюють в контексті зовнішньої нормативної бази, масштаби і деталі цих правил значно відрізняються там, де це стосується організаційної автономії університетів. У більшості країн установи відносно вільні приймати рішення, що стосуються їх адміністративних структур.

Їх здатність формувати свої внутрішні академічні структури в межах нормативно-правової бази є більш обмеженою.

Крім того, існує тенденція включення зовнішніх членів в інституційні процеси прийняття рішень, особливо там, де університети мають подвійні структури управління. Це розглядається не лише як вирішення важливої проблеми підзвітності, а й служить іншій, більш стратегічній, меті. Дійсно, зовнішні члени в керівних органах університетів часто вибираються з метою сприяння розвитку зв'язків з промисловістю та іншими секторами.

Щодо керівництва, то зрушення в бік більш корпоративного типу ректорів, що виконують роль генеральних директорів у низці країн Західної Європи відбувається паралельно з підвищенням ступеня автономії в управлінні і здатності університетів створювати власні організаційні структури. З іншого боку, більш традиційні моделі все ще існують, зокрема, в Південній і Східній Європі, в яких ректор є «першим серед рівних», він обирається і є представником внутрішньої академічної спільноти.

Нарешті, дуальні структури управління – з деяким поділом влади між органами і, як правило, з радою або сенатом, що входять до їх складу, – на відміну від унітарних структур, знаходяться на підйомі.

Порівняння з країнами-партнерами ATHENA

Організаційна автономія	
Вірменія	47%
Україна	44%
Молдова	42%

Системи вищої освіти у Вірменії, Молдові та Україні характеризуються низьким ступенем організаційної автономії, як показано в таблиці вище. У всіх трьох системах університети підлягають вищим рівням державного контролю над їх керівним органом та організаційними процесами. Справді, і досі залишається багато того, що можна зробити для підвищення сьогоденного рівня організаційної автономії у більшості європейських систем вищої освіти. Це може бути скасування державної участі у виборах ректорів, дозвіл створювати власні суб'єкти господарювання та відміна нормативно-правових вимог до академічних структур. Нинішній процес реформ повинен сприяти цим змінам і покращити стан організаційної автономії.

Фінансова автономія

Аналіз

Фінансова автономія є обмеженою для українських університетів за винятком КНУІТШ, який працює з більшою свободою.

Українські університети отримують державне фінансування у формі однорічного постатейного бюджету. Їм не дозволяється зберігати надлишок, та вони не мають можливості позичати гроші на фінансовому ринку, окрім КНУІТШ, який може брати гроші у конкретних банках, затверджених Міністерством. Будинки, надані університетам у вигляді довгострокової оренди, мають бути переобладнані, та споруди повинні бути затверджені державою. Отже, університети не можуть продати будівлі, які вони займають. Ці обмеження є проблемою, оскільки вони не дають університетам ніякої змоги для маневру у визначенні їх власних інвестиційних пріоритетів і розробці стратегічного фінансового управління. Крім того, університети не можуть здавати свою власність в оренду без

дозволу Міністерства, що перешкоджає додатковому заробітку.

Університети можуть вільно стягувати плату за навчання та встановлювати суму, яку вони хочуть отримати. Однак це стосується тільки навчальних місць, які не фінансуються державою. Оскільки Міністерство надає ряд бюджетних місць для кожної установи, університети можуть додатково встановити кількість платних навчальних місць для студентів залежно від інституційного потенціалу. Загалом державних місць надається більше, ніж платних, хоча співвідношення варіюється у залежності від сфери навчання. Університети не можуть стягувати різні додаткові плати з іноземних студентів, які навчаються за тією ж програмою, що і українські студенти-контрактники.

Порівняння з Європою

Рейтинг	Система	Показник
1	Люксембург	91%
2	Естонія	90%
3	Велика Британія	89%
4	Латвія	80%
5	Нідерланди	77%
6	Угорщина	71%
7	Фландрія	70%
	Італія	70%
	Португалія	70%
	Словаччина	70%
11	Данія	69%
12	Ірландія	66%
13	Швейцарія	65%
14	Австрія	59%
15	Пн. Рейн-Вестфалія	58%
16	Фінляндія	56%
	Швеція	56%
18	Іспанія	55%
19	Польща	54%
20	Литва	51%
21	Норвегія	48%
22	Чехія	46%
	Україна	46%
24	Франція	45%
	Туреччина	45%
26	Бранденбург	44%
27	Ісландія	43%
28	Греція	36%
29	Гессен	35%
30	Кіпр	23%

Система України відноситься до «середньо низького» кластеру фінансової автономії. Університети мають низький рівень самостійності в цьому напрямку, і ця проблема повинна бути вирішена. Постатейні бюджети мають бути усунені та замінені на блокові гранти, які можуть бути вільно розподілені всередині самими університетами. Крім того, всі установи мають мати право на надлишок, а також можуть позичати гроші на фінансових ринках.

Європейські тенденції у фінансовій автономії

У той час як університети в більшості систем мають право позичати гроші, закони вказують на певні обмеження, особливо в Північній Європі: вони можуть встановлювати максимально доступні суми або вимагати авторизації зовнішнього органу влади.

Тільки в половині проаналізованих країн Європи університети можуть володіти своїми будівлями. Однак, навіть ті, хто володіють своїми спорудами, автоматично не в змозі приймати рішення щодо інвестування своєї нерухомості, і вони не мають права вільно продавати свої активи. Обмеження можуть бути різними: від вимоги затвердження органом зовнішньої влади до повної нездатності продати.

У багатьох європейських системах університети можуть стягувати плату за навчання або адміністративний збір з найменшої частини студентів. Тим не менш, це не означає, що ці збори покривають витрати на освіту чи є важливою формою доходу. У більшості випадків додаткові форми обмеження зосереджені на здатності університетів встановлювати плату як засіб отримання доходу. Зокрема, в системах Північної Європи, де університети мають менше свободи для збору оплати, рівень державного фінансування є дуже високим.

При порівнянні всіх аспектів фінансової автономії, вважається, що країни Західної Європи отримують більше переваг від свободи, ніж їхні колеги зі Східної Європи. В цілому, університети в Західній Європі є більш автономними у використанні державного фінансування, яке вони отримують, але менш самостійними по відношенню до підвищення плати за навчання. Східноєвропейські країни, як правило, менш автономні при використанні своїх державних бюджетів, але часто в змозі приймати рішення щодо навчальних місць приватного фінансування та використовувати збори, що генеруються останніми.

Порівняння з країнами-партнерами ATHENA

Фінансова Автономія	
Вірменія	66%
Молдова	49%
Україна	46%

Україна займає нижчу позицію, ніж Молдова та Вірменія у аспекті фінансової автономії, враховуючи обмеження, що мають місце в усіх напрямках. Потрібна важлива реформа, щоб удосконалити це ранжування та приблизитися до західноєвропейських систем. Майбутні законодавчі реформи пропонують досягти цього, надаючи університетам можливість позичати гроші на фінансових ринках, зберігати надлишок та модернізувати модальності державного фінансування. Однак, як і у Вірменії та Молдові, загальний рівень державного інвестування у вищу освіту (1,2% від ВВП), та зокрема, в галузі досліджень та розвитку (0,73% від ВВП), є низьким у порівнянні з європейським в середньому. Таким чином, і держава, і влада, і університети повинні йти далі, досліджуючи інноваційні шляхи диверсифікації та збільшення фінансових потоків університету.

Кадрова автономія

Аналіз

У порівнянні з іншими сферами автономії, кадровий склад є однією з складових, в якій законодавство дає українським університетам більш високу ступінь формальної автономії. Тим не менш, на практиці це обмежується неофіційною участю державних органів у кадрових рішеннях, а також через вплив уряду на керівні органи університету. Крім того, відносно низький рівень фінансування вищої освіти (близько 2% ВВП від державних і приватних джерел, дані Темпусу 2012), не дає університетам повною мірою скористатися свободою, яку вони мають в рамках законодавства.

Установи самостійно наймають персонал українських університетів і, таким чином, вони не мають статусу державного службовця, що надає університетам відносну свободу поповнення штату. Тим не менш, схема призначення співробітників обмежує кількість і тип посад, які мають бути зайняті, а деякі призначення повинні бути підтверджені Міністерством. Крім того, діапазони окладів зазначаються в основному законі, і в загальному оплата персоналу строго регулюється.

Відбір професорів базується на конкуренції, і їх призначення має бути схвалено Вченою Радою університету.

Немає справжніх фахівців на старших керівних посадах за винятком найвищих академічних посад. Проректори, декани та завідувачі кафедрами відносяться до старшого адміністративного персоналу. Проректори призначаються ректором і формально затверджуються Міністерством. Голови підрозділів призначаються на зборах персоналу підрозділів, потім вони підписують контракт з ректором.

Проректор відповідальний за фінанси. Його підтримує головний бухгалтер, який відповідальний за виконання бюджету та виконує лише адміністративну функцію в цій сфері. Головний бухгалтер затверджує виплати разом з ректором. Хоча відбір на цю посаду здійснюється на рівні ректора, практика показує, що Міністерство часто задіяне в процесі.

Інші обмеження стосуються набору співробітників із зарубіжних країн, що здається, надзвичайно важко для українських університетів через складність процедур, які повинні бути дотримані.

Порівняння з Європою

Рейтинг	Система	Показник
1	Естонія	100%
2	Велика Британія	96%
3	Чехія	95%
	Швеція	95%
	Швейцарія	95%
6	Фінляндія	92%
	Латвія	92%
8	Люксембург	87%
9	Данія	86%
10	Литва	83%
11	Ірландія	82%
12	Польща	80%
	Україна	80%
14	Австрія	73%
	Нідерланди	73%
16	Ісландія	68%
17	Норвегія	67%
18	Угорщина	66%
19	Португалія	62%
20	Гессен	61%
	Пн. Рейн-Вестфалія	61%
22	Туреччина	60%
23	Фландрія	59%
24	Бранденбург	55%
25	Словаччина	54%
26	Італія	49%
27	Кіпр	48%
	Іспанія	48%
29	Франція	43%
30	Греція	14%

Розглянувши кадрову автономію, можна зробити висновок, що Україна відноситься до «середньо високого» кластеру систем вищої освіти. Це відображає чинне законодавство, яке дозволяє університетам безпосередньо використовувати свій власний персонал (тобто співробітники університету не є держслужбовцями) і встановлювати заробітну плату в межах певного діапазону. Деякі обмеження, щодо кількості посад, які можуть бути створені і які вимагають затвердження кандидатів на певні посади Міністерством, повинні бути відмінені. Крім того, перешкоджання законодавством наймати іноземних вчених потрібно змінити або скасувати. На університетському рівні було відзначено, що університетам часто бракує послідовної кадрової стратегії через відсутність загальної функції відділу кадрів.

Європейські тенденції у кадровій автономії

У багатьох країнах Європи, університети мають більшу гнучкість у вирішенні кадрових питань, оскільки персонал безпосередньо оплачується і/або наймається університетом, а не урядом. Тим не менш, рішення з приводу індивідуальної заробітної плати часто регулюється. У майже половині досліджених країн Європи всі або більшість співробітників мають статус державного службовця. Аналіз також показує, що є значні відмінності в наборі персоналу, які ранжуються від значного ступеня свободи до формалізованих процедур, що іноді тягнуть за собою зовнішнє схвалення найвищим органом влади країни. Деякі країни Середземномор'я мають дуже низький ступінь свободи по відношенню до кадрових питань, оскільки вони не в змозі визначити кількість персоналу, який вони наймають і, отже, їм не вистачає контролю над загальними витратами на заробітну плату. Навіть індивідуальні рівні заробітної плати визначаються національним органом

влади. У ряді європейських країн, зокрема Північної і Західної Європи університети мають дуже прозорі процедури найму і розвинуту конкурентну політику кар'єрного зростання.

Порівняння з країнами-партнерами ATHENA

Кадрова автономія	
Вірменія	93%
Україна	80%
Молдова	59%

Три країни-партнери ATHENA займають більш високу позицію в кадровій автономії, ніж в інших трьох аспектах, хоча Україна посідає друге місце між Вірменією та Молдовою. В основному це пояснюється тим, що співробітники українських університетів не мають статусу державного службовця і тому, університети можуть вільно застосовувати свої власні методи набору персоналу. Однак, є ще багато способів, за допомогою яких рівень кадрової автономії можна було б поліпшити, а саме скасування вимоги затвердження урядом призначення на всі посади і сприяння найму іноземних науковців. Крім того, слід зазначити, що у всіх країнах-партнерах ATHENA відносно низький рівень організаційної автономії також має вплив на рівень кадрової автономії, тому що керівні органи, які приймають рішення по набору персоналу, самі знаходяться під впливом державних органів влади. Більше того, у всіх трьох системах є високий рівень неформальної участі органів державної влади при прийнятті кадрових рішень, зменшуючи реальний рівень автономії та збільшуючи розрив між «правовою» і «практичною» автономією.

Академічна автономія

Аналіз

Українські університети мають помірний рівень академічної автономії. У той час як можна побачити деяку міру свободи у навчальній роботі, високий рівень державного втручання в ці питання, зокрема, в галузі акредитації і програми курсу, все ще залишається.

Прийом студентів за освітнім рівнем Бакалавр спільно регулюється Міністерством освіти і науки й університетами. Спершу, Міністерство освіти і науки розробляє загальну політику вступу і, базуючись на цьому, університети розробляють свої власні правила прийому, які подаються на розгляд Міністерству для затвердження. Щоб вступити на програму Бакалавр студенти повинні скласти основні вступні іспити, організовані Управлінням Міністерства. Студенти можуть подаватися до п'яти університетів та певні вступні іспити в університетах дозволені для деяких категорій вступників. Для вступу в магістратуру університети встановили певні критерії відбору, і студенти повинні обов'язково скласти два іспити (іноземна мова та основна спеціалізація).

Для того, щоб бути представником вищої освіти в Україні, установи мають пройти складну процедуру ліцензування та акредитації (у тому числі програмну та інституційну акредитації). Перед тим, як вищий навчальний заклад в Україні може розпочати роботу, він повинен отримати ліцензію. Ця ліцензія дійсна протягом десяти років і видається Міністерством освіти і науки, молоді та спорту. Для того, щоб отримати ліцензію, вищі навчальні заклади повинні відповідати конкретним вимогам, встановленими Міністерством по відношенню до інфраструктури, ресурсів, персоналу і програм. Крім того, всі нові програми з отримання ступеня (освітнього рівня «бакалавр» та «магістр») повинні бути представлені для попередньої акредитації. Після того, як принаймні дві третини всіх програм були акредитовані, університет отримує інституційну акредитацію. Хоча університети можуть вільно припиняти програми самостійно, це трапляється рідко.

Не існує жодного незалежного управління з забезпечення і гарантування якості навчання, яке б контролювалося Міністерством освіти і науки, молоді та спорту. Отже, університети не можуть самі обирати зовнішні механізми забезпечення якості. Якщо вони хочуть скористатися послугами іноземного агентства з перевірки якості, результати оцінки офіційно не визнаються на національному рівні.

Одним із головних обмежень академічної автономії є включення обов'язкових модулів, які мають бути частиною всіх навчальних програм, зокрема, у сфері політичної теорії.

Позитивним є те, що університети можуть вільно вибирати мову навчання для освітніх програм. Тим не менш, вони не отримують державного фінансування програм, які викладаються іноземною мовою, таким чином, університети не мають переваг, пропонуючи такі курси.

Порівняння з Європою

Рейтинг	Система	Показник
1	Ірландія	100%
2	Норвегія	97%
3	Велика Британія	94%
4	Естонія	92%
5	Фінляндія	90%
6	Ісландія	89%
7	Кіпр	77%
8	Люксембург	74%
9	Австрія	72%
	Швейцарія	72%
11	Гессен	69%
	Пн. Рейн-Вестфалія	69%
13	Бранденбург	67%
14	Швеція	66%
15	Польща	63%
16	Італія	57%
	Іспанія	57%
18	Данія	56%
	Словаччина	56%
20	Латвія	55%
21	Португалія	54%
22	Чехія	52%
23	Україна	51%
24	Нідерланди	48%
25	Угорщина	47%
26	Туреччина	46%
27	Литва	42%
28	Фландрія	40%
	Греція	40%
30	Франція	37%

За показниками академічної автономії Україна відноситься до середньо-низької групи систем вищої освіти через суворі обмеження, які встановлені для університетів урядом або міністерством під час відбору студентів, впровадженні нових програм, плануванні програми курсу та забезпеченні якості навчання. В Україні вплив уряду та державних органів влади є високим у цій сфері автономії, тому необхідна є реформа для поліпшення цих показників.

Європейські тенденції в академічній автономії

У більшості європейських країн університети мають значну свободу для розробки свого академічного профілю, хоча обмеження залишаються в інших сферах академічної автономії. Введення нових програм зазвичай потребує певної форми затвердження відповідним міністерством або іншим державним органом влади і часто прив'язане до переговорів з приводу бюджету, що демонструє взаємозалежність між різними аспектами автономії. Університети зазвичай мають свободу для закриття програм незалежно; тільки в невеликій групі систем це питання повинно обговорюватись із відповідним міністерством.

У більшості країн вступ до вищих навчальних закладів має тенденцію бути необмеженим для всіх студентів, які відповідають базовим вимогам на початковому рівні (зазвичай це кваліфікація середньої освіти та/або національний іспит на атестат зрілості). З іншого боку, тільки у меншості країн університети вільно приймають рішення щодо загальної кількості студентів. У багатьох випадках загальна кількість визначається або відповідними державними органами, або спільно державним органом та університетом. Це обмеження, з іншого боку, відображає у більшості систем високий процент державного фінансування у загальному фінансуванні. У третій частині проаналізованих країн університети можуть вільно приймати рішення щодо кількості навчальних місць на дисципліну. Однак, розподіл у певних сферах може залежати від переговорів із зовнішнім органом влади або встановлюватись акредитаційною процедурою.

Порівняння з країнами-партнерами проекту ATHENA

Академічна автономія	
Молдова	51%
Україна	51%
Вірменія	38%

В той час, як положення України за академічною автономією є на рівні з Молдовою та мінімально вище за Вірменію, видно, що всі три країни працюють неефективно в цьому напрямку і залишається багато аспектів, що потребують вдосконалення у всіх системах. Усі три системи повинні протистояти надмірній участі влади у визначенні змісту курсу й організації академічних справ, до яких потрібно звернутись. Відсутність незалежного органу контролю якості в Україні є специфічним питанням для України, що потребує уваги через той факт, що курси, що викладаються іноземною мовою, не можуть фінансуватись державою.

Висновок: Порівняння країн проекту ATHENA

Організаційна автономія		Фінансова автономія	
Вірменія	47%	Вірменія	66%
Україна	44%	Україна	49%
Молдова	42%	Молдова	46%
Кадрова автономія		Академічна автономія	
Вірменія	93%	Молдова	51%
Україна	80%	Україна	51%
Молдова	59%	Вірменія	38%

Якщо взяти разом порівняння між країнами проекту ATHENA, результат України нестабільний. Однак, це не повинно маскувати ті факти, що, по-перше, в організаційній, фінансовій та академічній автономіях всі три країни отримують низькі показники, а, по-друге, несприятливі умови фінансування означають, що реально університети не можуть отримати користь на практиці від ступеня автономії, який вони мають в теорії.

Щодо організаційної автономії, Україна займає позицію майже в кінці «середнього низького» кластеру систем, між 41% та 60%. Це говорить про той факт, що існує певна кількість сфер, в яких організаційна автономія є обмеженою, наприклад, факт про те, що процес вибору ректорів диктується законом, а від кандидата вимагають бути затвердженим урядом. Також немає доступу ззовні до керівних органів університету. Загалом спостерігається, що всім університетам повинен надаватися однаковий рівень автономії, як він надається КНУІТШ, наприклад, надаючи університетам право створювати свої власні суб'єкти господарювання та вилучивши вказівки щодо академічних структур. Більше того, в деяких відношеннях існує різниця між законом і реальною практикою, коли справа стосується залучення Міністерства. Наприклад, хоча формально термін повноважень ректора регулюється законом, вважається, що Міністерство може в односторонньому порядку скасувати це.

Україна займає нижчу позицію, ніж Молдова та Вірменія, відносно фінансової автономії, враховуючи обмеження, що мають місце в усіх напрямках. Потрібна значна реформа, щоб удосконалити це ранжування. Проект закону пропонує досягти цього, надаючи університетам можливість позичати гроші на фінансових ринках, зберігати надлишок та модернізуючи модальності державного

фінансування. Однак, як у Вірменії та Молдові, загальний рівень державного інвестування в вищу освіту є низьким у порівнянні з європейським в середньому. Таким чином, і держава, і влада, і університети повинні йти далі, досліджуючи інноваційні шляхи диверсифікації та збільшення фінансових потоків університету.

Три країни-партнери проекту ATHENA займають вищу позицію в кадровій автономії, ніж у інших трьох галузях, де Україна знаходиться між Вірменією та Молдовою. Це принципово зводиться до того, що університетський персонал України не має статусу державних службовців, і тому вони можуть вільно застосовувати свої методи розподілу людських ресурсів. Однак, все ж існує величезна кількість шляхів покращення рівня кадрової автономії, а саме, вилучивши вимогу затвердження урядом призначень з усіх посад та шляхом сприяння найму закордонних викладачів. Більше того, важливо зазначити, що, як і у всіх країнах-партнерах проекту ATHENA, відносно низький рівень організаційної автономії також впливає на рівень кадрової автономії, тому що на самі керівні органи, які приймають рішення щодо прийняття на роботу, впливають органи державної влади.

В той час, як положення України стосовно академічної автономії є на рівні з Молдовою та трохи вище, ніж у Вірменії, видно, що всі три країни працюють неефективно в цьому напрямку і залишається багато аспектів, що потребують вдосконалення у всіх системах. Всі три системи повинні протистояти надмірній участі влади у встановленні змісту курсу та організації академічних справ, до яких потрібно звернутись. Відсутність незалежного органу контролю якості в Україні є специфічним питанням для України, що потребує уваги через той факт, що курси, що надаються іноземною мовою, не можуть фінансуватись державою.

Частина друга: Законодавчі зміни

Українська законодавча база вищої освіти зазнала значних реформ у 2014 році, що певним чином вплинуло на університетську автономію. Попередньо прокоментувавши неофіційний переклад проекту закону, АЕУ змогла переглянути офіційний переклад остаточного закону, наданого Міністерством на початку 2015 року. У цій секції мова буде йти про аналіз того, як фінальна версія закону змінила стан університетської автономії в Україні, особливо відносно елементів, що можна виміряти методологією системи показників автономії з метою встановлення нових показників, де це необхідно. Включені подальші загальні спостереження за новим законом, що має потенційний вплив на університетську автономію, але може не вимірюватись методологією системи показників. Вони, таким чином, не впливають на вимірювання показників, але все ж вважаються дуже доречними. З цієї точки зору, також важливо зазначити, що на сьогодні багато елементів закону ще не були впроваджені, а нижче наданий аналіз просто базується на чисто юридичних змінах. Для ефективної автономії українських університетів такі впровадження, однак, відіграють важливу роль.

Організаційна автономія

В цілому, новий закон продовжує включати високий рівень деталізації, особливо щодо організаційних питань (наприклад, деталі щодо процедури та критеріїв відбору ректора та завідувачів кафедр, типу точних завдань та процедур вибору до Вченої Ради). Певні елементи можуть бути викладені в статутах університету замість первинного закону. При абсолютних умовах це обмежує свободу університетів для маневру. Однак, це виявляється досить типовою рисою для систем у перехідному періоді, особливо для тих, що попередньо мали надзвичайно централізовано керований сектор вищої освіти, як спосіб забезпечення встановлення прозорих процедур та створення рівних умов для всіх учасників.

Новий закон представляє фіксований термін повноважень ректора (ст. 42), а також передбачає максимальну кількість термінів, в той час як раніше передбачалась тільки максимальна тривалість. Згідно з новим законом ректор обирається на 5 років і може залишатись на службі максимум два терміни. Базуючись на методології системи показників, це представляє подальше обмеження для організаційної автономії, що негативно впливає на показники. Однак, через специфічний контекст української системи, це може бути доречним перехідним заходом для забезпечення прозорості та рівних можливостей для кандидатів у ректори. Новий ректор укладає контракт з Міністерством, яке не може відхилити результатів виборів.

Положення про щойно створену Наглядову Раду залишають на розгляд університетів, а також визначення процедури її встановлення, компетенцій, терміну повноважень та робочих процедур у їхніх статутах, що є позитивною розробкою.

В подальшому виявляється, що зараз всі вищі навчальні заклади мають право створювати суб'єкти господарювання, як безприбуткові, так і прибуткові, а також можливість брати участь у створенні інших структур, таких як наукові парки. Це право раніше надавалось тільки КНУІТШ, а зараз поширене на весь сектор, що є надзвичайно позитивною зміною, що розширює організаційну автономію та відкриває нові можливості перед університетами.

Новий рейтинг показників

З вище зазначених правових змін тільки положення стосовно затвердження ректора та його/її терміну повноважень, а також здатності створювати суб'єкти господарювання можуть вимірюватися Системою показників автономії та мають прямий вплив на рейтинг показників. Хоча позитивним є те, що Міністерство не може втручатись у вибори ректора, а університети отримали право створювати суб'єкти господарювання, вплив прописаного терміну повноважень ректора на показники є дещо негативним. В цілому, показники підвищились від 44% до 68%, піднімаючи Україну від середнього низького до середнього високого кластера.

Фінансова автономія

Новий закон пропонує університетам певну додаткову свободу маневру, щоб генерувати та керувати прибутком, що надійшов від третіх сторін; інакше еволюція здається малою в порівнянні з теперішнім законодавством.

АЕУ заздалегідь усвідомила, що університети вільно призначали оплату за навчання студентам, що не фінансувались державою. За новим законом участь уряду (через центральне управління) фокусується на визначенні витратних компонентів за формулою, але рішення про рівень оплати залишається за університетами. Існують також суворі правила щодо типу інших платних послуг, які університети можуть надавати студентам, та суми, які університети можуть за них призначати.

Хоча це є обмеженням інституційної автономії у міжнародному порівнянні, воно може сприйматись як необхідний перехідний крок, щоб боротись із корупцією та зробити систему більш прозорою, одночасно зберігаючи автономію університетів у визначенні діючого рівня оплати.

Закон робить один позитивний крок, «передаючи оперативне керівництво та надаючи право власності» інфраструктури університетам (ст. 70). Однак, слід зазначити, що остання опція надання права власності є переважною для попередніх, що, здається, не дуже відрізняється від очікуваного статусу. Більше того, університетам не дають продавати майно, яким вони володіють.

Новий рейтинг показників

Хоча процедура встановлення оплати за навчання змінюється за новим законом, обмеження залишається незмінним, оскільки університети тепер можуть фіксувати рівень, але центральне управління прописує компоненти. Таким чином, рейтинг показників як такий не змінюється, оскільки цей тип розвитку не можна виміряти методологією системи показників.

Кадрова автономія

В той час як прийняття на роботу та звільнення працівників університету – це чітко відповідальність університетського керівництва, закон продовжує включати різноманітні схожі положення для вищих посадових осіб на різних рівнях навчальних закладів. Позитивною тенденцією для цих елементів було б їхнє включення до університетських статутів з вилученням високого рівня деталізації стосовно внутрішніх кадрових структур з первинного законодавства (особливо ст. 55-58). Також виявляється, що можливості просування значною мірою стримуються. Подібно до цього, закон містить багато деталей щодо збільшення оплати (ст. 59). Однак, у цьому немає нічого, що може бути виміряне системою показників і, таким чином, нові положення стосовно кадрового забезпечення не мають жодного впливу на попередній рейтинг показників.

Академічна автономія

Вважається, що й досі існує високий рівень участі держави у відборі студентів за певними критеріями для процесу такого відбору, запровадженого законом (ст. 44).

Крім того, стосовно визначення кількості студентів, АЄУ усвідомлює, що Міністерство продовжує приймати рішення про місця, що фінансуються державою, але закон пропонує навчальним закладам певну кількість мінімальних гарантій, таких як мінімум та розподіл цих державно фінансованих місць. Ліцензія, яку повинен мати державний заклад, щоб працювати, також включає максимальну кількість студентів, дозволу на рівень або спеціальність (дійсна 10 років).

Однією з головних розробок в галузі академічної автономії виявляється створення незалежної Національного Управління з забезпечення якості вищої освіти, яка відповідатиме за акредитацію та зовнішнє забезпечення якості, за яке раніше відповідало Міністерство. Оскільки існування незалежного Управління з забезпечення якості не відображене у методології системи показників, це не впливає на рейтинг показників, але її слід вважати дуже позитивним кроком на шляху до зменшення державного втручання. Університети, що бажають видавати дипломи державного зразка, повинні будуть проходити акредитацію цим Управлінням, що означає, що вони не можуть вільно обирати зовнішнє управління з забезпечення якості, і це, таким чином, не впливає на рейтинг показників.

Також відбулися зміни стосовно мови навчання. Раніше університети вільно пропонували курси іноземними мовами, але не отримували за це державного фінансування. Новий закон додає до цього зобов'язання для навчальних закладів забезпечувати те, що студенти, які обирають такі курси, також знають зміст курсу українською мовою (ст. 48, 2.), а також те, що студенти-іноземці вчать українську мову. Останнє більше обмежує автономію, ніж це було раніше і має незначний негативний вплив на попередній рейтинг показників.

Дуже позитивною розробкою є вилучення обов'язкового змісту курсу. Новий закон впроваджує для університетів більшу свободу створювати свої навчальні програми. Ця зміна позитивно впливає на попередній рейтинг показників.

Новий рейтинг показників

В цілому, рейтинг показників піднявся від 51% до 57%, але Україна залишається у середньому низькому кластері стосовно академічної автономії.

Цей короткий аналіз нещодавніх правових змін показує, що багато питань ще потребують роз'яснення, і певні проблеми все ще залишаються, оскільки спосіб впровадження нових положень є надзвичайно важливим. Акцент, таким чином, слід зробити на втіленні нових позитивних елементів на практиці (наприклад, створення незалежного управління з забезпечення якості).

Огляд змін від старого до нового закону

Вимір	Попередній закон (аналіз 2013 року)	Новий закон (в дії з 9/2014)
Організаційна автономія	44%	68%
Фінансова автономія	46%	46%
Кадрова автономія	80%	80%
Академічна автономія	51%	57%

Частина третя: План дій проекту ATHENA

Першочергові проблеми і дії

На додаток до індивідуальних проблем, з якими стикається Україна у кожному вимірі університетської автономії, існують головні виклики, яким потрібно протистояти, і вони визначаються спеціальною комісією з національної політики.

Основним наскрізним питанням, визначеним усіма партнерами в контексті нової регуляторної рамки, є застосування на практиці. Університетський сектор стикається з невизначеністю, особливо при тлумаченні нових правових документів; важливо, що нова законодавча рамка втілюється на практиці таким чином, що надає університетам більше автономії, а не просто надає автономію в принципі. Сектор також стикається з культурною зміною на додаток до реформи вищої освіти в цілому, якій потрібні час та ресурси, щоб адаптуватись. В цьому контексті робота проекту ATHENA, а особливо цей «Аналіз і план дій» та пов'язані з нею інструментарії з управління, фінансового менеджменту та управління людськими ресурсами, пропонують керівні принципи вторинного законодавства, що необхідне для забезпечення впровадження нової системи.

Поряд із викликом впровадження нової системи, яку погодила спеціальна комісія з національної політики, АЕУ наполегливо рекомендує сфокусуватись на питанні розвитку людських ресурсів, що теж повинне бути пріоритетним. Проект ATHENA показує, що стратегічне управління людьми важливе для організаційного успіху, особливо в контексті покращеної автономії, і, таким чином, необхідно інвестувати в допоміжні структури та процеси.

Методологія

У наступних таблицях проблеми, визначені АЕУ та різними членами Спеціальної комісії з національної політики (СКНП – всі інституції-партнери проекту ATHENA, включаючи Національну асоціацію ректорів), представлені під назвами кожного аспекту університетської автономії, доповнені наскрізними проблемами. Де можливо, зміни були представлені за пріоритетом по шкалі від 1 (найвищий пріоритет) до 3 (найнижчий пріоритет) на основі результатів опитування, отриманих від українських університетів-партнерів. Партнерів також попросили оцінити здійсненність та шкалу часу, потрібні для запропонованих дій. Через швидкі зміни та політично дуже складну ситуацію в країні для партнерів виявилось складно встановити конкретні терміни, а також домовитись про рівні пріоритетності та здійсненності для всіх дій. Скрізь, де не може бути встановлена консолідована точка зору, поля залишаються пустими або вказується діапазон (наприклад, 1-2), а де можливо – вказується точка зору партнерів. На додаток, точка зору Міністерства вказується в окремій колонці, якщо вона є.

Цей план дій пропонує у своїй останній частині список пріоритетів і план наступних кроків, які, на думку АЕУ, слід здійснити у процесі реформування.

Організаційна автономія

Перспективний план дій

Організаційна автономія							
Проблема	Рівень пріоритету	Системний рівень		Інституційний рівень			
		Запропоноване рішення	Можли-вість реалізації	Термін виконан-ня	Запропоноване рішення	Можли-вість реалізації	Термін виконан-ня
Структура керівних органів	1-2	Спростити та заохочувати участь у керівних органів широкого кола зовнішніх членів, зокрема, більш чисельного представництва громадянського суспільства та комерційних організацій	2-3	2017	Змінити практику обрання зовнішніх членів сенату з метою визначення найкращих кандидатів		
		Надати зовнішнім членам право голосу щодо керівних органів	1	2017	Внести відповідні зміни до статутів для впровадження цього рішення		
		Інші запропоновані рішення			Запровадити належний процес введення зовнішніх членів у коло їх обов'язків та ознайомлення із специфікою університетського середовища		
		Надати університетам можливість вільно створювати власні суб'єкти господарювання й управляти ними	1	Виконано із прийнят-тям нового закону у 2014 р.	Вивчити комерційні та науково-дослідні можливості для розширення напрямів діяльності	1	Коротко тривала перспек-тива
Неможливість створювати власні суб'єкти господарювання	1	Інші запропоновані рішення					

Організаційна автономія

Перспективний план дій

Організаційна автономія									
Проблема	Рівень пріоритету	Системний рівень			Інституційний рівень			Термін виконання	Коментар Міністерства освіти і науки
		Запропоноване рішення	Можливість реалізації	Термін виконання	Запропоноване рішення	Можливість реалізації	Термін виконання		
Надмірний вплив держави на процес обрання ректора	2-3	Передати університетам повноваження в питаннях процесу та критеріїв обрання	1	Коротко-тривала перспектива	Розробити прозорий процес обрання та критерії обрання ректорів в статутах університетів	1-2	Коротко-/середньотривала перспектива (2-3 роки)		Можливо реалізувати в частині критеріїв обрання у довготривалій перспективі
		Вилучити із законодавства вимогу щодо затвердження успішного кандидата органом влади	2-3	Довготривала перспектива					
		Вилучити із законодавства положення про обов'язковий термін повноважень	2-3	Довготривала перспектива					
Відсутність рівності між вищими навчальними закладами	1-2	Інші запропоновані рішення							Максимальний термін повноважень слід визначити на законодавчому рівні
		Надати університетам однаковий рівень автономії в основному законодавстві			Запропонувати стратегічний план задля отримання максимально можливих переваг від рівного статусу	1	Короткотривала перспектива		
		Інші запропоновані рішення							
Інші проблеми									

Фінансова автономія

Перспективний план дій

Фінансова автономія								Коментар Міністерства освіти і науки
Проблема	Рівень пріоритету	Системний рівень			Інституційний рівень			
		Запропоноване рішення	Можли- вість реалізації	Термін виконан- ня	Запропоноване рішення	Можли- вість реалізації	Термін виконан- ня	
Невідповідні способи фінансу- вання	1	Замінити постатейний бюджет на блокові гранти	2-3	Коротко- тривала перспек- тива	Розробляти стратегії фінансового планування та складання бюджету з урахуванням цієї додаткової свободи, а також принципів, формул і коштів, доступних для внутрішнього розподілу	1-2	Коротко-/ середньо- тривала перспек- тива (2-3 роки)	Неможливо запро- вадити найближ- чим часом через відсутність системи моніторингу якості (критерії діяль- ності) та проб- леми, пов'язані зі збором даних
		Враховувати невелику кількість критеріїв діяльності при обчисленні блокових грантів задля стимулювання діяльності	2-3	2016-2018	Розпочати діалог щодо відбору критеріїв для забезпечення відповідності призначенню			
		Інші запропоновані рішення						
Встановлен- ня плати за навчання	1-2	Надати університетам більше автономії у встановленні плати за навчання, зокрема, для іноземних студентів	1-2	Коротко- тривала перспек- тива (1-2 роки)	Забезпечити необхідне фінансове планування		Коротко- тривала перспек- тива (1-2 роки)	
		Інші запропоновані рішення						

Фінансова автономія

Перспективний план дій

Незбалансованість джерел доходів університетів і низький рівень доходу з інших джерел	2	Запровадити податкові стимули для залучення комерційних інвестицій			Підготувати рекомендації щодо диверсифікації джерел фінансування університетів		
		Створити стимули для залучення вищими навчальними закладами доходів з інших джерел (наприклад, чинник у блоковому гранті)	2-3	2016-2018	Забезпечити набір або підготовку кадрів для розвитку необхідного потенціалу	1	Коротко-тривала перспектива (1-2 роки)
		Сприяти підвищенню кваліфікації персоналу для більш ефективного залучення коштів	1	Коротко-тривала перспектива (1-2 роки)			
		Інші запропоновані рішення					
Відсутність в університетах служб комплексного фінансового управління	1-2	Виділити цільове фінансування для вдосконалення функцій фінансового управління		Коротко-тривала перспектива (1-2 роки)	Розробити план на перехідний період для забезпечення фінансування цієї функції		Коротко-тривала перспектива (1-2 роки)
		Інші запропоновані рішення					

Фінансова автономія

Перспективний план дій

Обмежена можливість університетів управляти власними активами та вирішувати фінансові питання	2	Передати право власності на все майно	2-3	Довго- тривала перспек- тива	Забезпечити набір або підготовку кадрів для розвитку необхідного потенціалу	1-2	Коротко- тривала перспек- тива (1-2 роки)	Високий ризик корупції; можливість реалізації головним чином залежить від прозорості всередині вищого навчального закладу та повноважень наглядового органу вищого навчального закладу	Складно реалізувати через проблеми корупції
		Надати університетам цілковитий контроль над питаннями оренди та продажу власності та право залишати доходи, отримані від оренди	2-3	Довго- тривала перспек- тива					
		Забезпечити фінансування для підвищення кваліфікації персоналу в адміністративно- господарському управлінні	2-3	Довго- тривала перспек- тива					
		Інші запропоновані рішення							
Інші проблеми									

Кадрова автономія

Перспективний план дій

Кадрова автономія							
Проблема	Рівень пріоритету	Системний рівень			Інституційний рівень		
		Запропоноване рішення	Можливість реалізації	Термін виконання	Запропоноване рішення	Можливість реалізації	Термін виконання
Складність залучення висококваліфікованих іноземних науковців	1-2	Усунути законодавчі перешкоди для прийняття на роботу іноземних науковців		Виконано із прийняттям нового закону у 2014 р. і відповідної законодавчої бази у 2015 р.	Розширити пошук талановитих науковців за межі національних кордонів		
		Інші запропоновані рішення					
Необхідність вдосконалення кадрових процедур		Виділити цільове фінансування для вдосконалення навичок управління людськими ресурсами в університетах			Визначити чіткі перспективи професіонального зростання співробітників університету		
		Інші запропоновані рішення			Розробити систему окладів і процедуру просування по службі для стимулювання професійного розвитку працівників		

Кадрова автономія

Перспективний план дій

Ефективна та перспективна кадрова політика обмежена на законодавчому рівні	1-2	Вилучити із законодавства умови встановлення розміру надбавок і посадових окладів	2	2015	Розробити внутрішні нормативні документи для встановлення розміру надбавок і посадових окладів		2015	Умови можуть бути зведені лише до встановлення мінімального посадового окладу
		Вилучити з основного законодавства надмірну деталізацію стосовно кадрових структур	2	2015	Створити власні кадрові структури та процедури всередині навчального закладу	1-2	2015	Неможливо реалізувати у коротко-тривалій перспективі через значну кількість порушень трудових прав
		Інші запропоновані рішення						
Втручання органів влади у набір працівників		Усунути вимогу схвалення кандидатури на будь-яку посаду органом влади	2-3	Довготривала перспектива	Розробити процедуру затвердження, що замінить схвалення органом влади	1	2015-2016	
		Інші запропоновані рішення						
Інші проблеми								

Академічна автономія

Перспективний план дій

Академічна автономія								Коментар Міністерств а освіти і науки
Проблема	Рівень пріоритету	Системний рівень		Інституційний рівень				
		Запропоноване рішення	Можли- вість реалізації	Термін виконан- ня	Запропоноване рішення	Можли- вість реалізації	Термін виконан- ня	
Надмірний вплив і контроль влади	1-2	Усунути вимогу обов'язково включати певний зміст навчання до навчальних програм і передати цілковитий контроль університетам	1	Виконано із прийняттям нового закону у 2014 р.	Здійснити передачу відповідальності за планування навчаль- них програм вищим навчальним закладам	1-2	2015-2016	
		Надати університетам можливість цілковитого контролю над процесом відбору студентів			Автономно планувати процес відбору студентів			
		Усунути обмеження щодо запровадження нових навчальних програм			Планувати навчальні програми самостійно			
		Інші запропоновані рішення						
Інші проблеми								Неможливо реалізувати

Комплексні проблеми

Перспективний план дій

Комплексні проблеми							
Проблема	Рівень пріоритету	Системний рівень			Інституційний рівень		
		Запропоноване рішення	Можливість реалізації	Термін виконання	Запропоноване рішення	Можливість реалізації	Термін виконання
Критично низький рівень державного фінансування галузі вищої освіти	1	Розробити стратегічний план інвестицій у галузь вищої освіти			Здійснювати заходи з диверсифікації фінансування		
		Інші запропоновані рішення					
Відсутність достатнього фінансування наукових досліджень в університетах	1	Впровадити особливі механізми фінансування для розвитку науково-дослідної діяльності в університетах	2-3	2017-2018	Розвивати науково-дослідний потенціал і демонструвати ефективність		
		Інші запропоновані рішення					
Значні невідповідності між автономією, гарантованою на законодавчому рівні, та реальною автономією	1	Забезпечити оцінку проведення реформ із залученням незалежних міжнародних експертів			Внести зміни до внутрішніх нормативних документів і процедур, що перешкоджають практичному забезпеченню автономії		
		Інші запропоновані рішення					

Комплексні проблеми

Перспективний план дій

Відсутність довготривалого стратегічного планування як на системному, так і на інституційному рівні	1	Розпочати діалог із зацікавленими сторонами щодо довготривалої стратегії розвитку системи вищої освіти	Виконано у 2014-2015 рр.		Розпочати діалог з Міністерством освіти і науки щодо довготривалої стратегії розвитку системи вищої освіти		
		Виконати рекомендації проекту ATHENA			Виконати рекомендації проекту ATHENA		
		<i>Інші запропоновані рішення</i>					
Слабка позиція Національної асоціації ректорів України як зацікавленої сторони у галузі вищої освіти	2	Включити у законодавство положення про статус і сфери діяльності Національної асоціації ректорів			Включити всіх членів у діяльність і залучити до реальних заходів		
		<i>Інші запропоновані рішення</i>					
Відсутність предметного діалогу між Міністерством освіти і науки та вищими навчальними закладами	2	Розпочати широкомасштабне обговорення політики у галузі з представниками вищих навчальних закладів включно з Національною асоціацією ректорів			Відігравати активну роль у діалозі з Міністерством освіти і науки		
<i>Інші проблеми</i>							

Рекомендації для процесу реформування

З урахуванням пріоритетів, визначених у попередніх розділах, заключний розділ має на меті визначити конкретні кроки, які слід зробити партнерам проекту для сприяння реформі у системі вищої освіти України.

- У першій частині цього розділу представлено завдання, що вбачаються як необхідні передумови для процесу реформування. Ці дії пов'язані зі створенням атмосфери співробітництва та взаємної довіри, що забезпечить відданість процесу усіх зацікавлених сторін.
- У другій частині розділу визначено ключові кроки удосконалення та розвитку університетської автономії, які, на думку АЄУ, потребують особливої уваги як на системному, так і на інституційному рівні. АЄУ має багатий досвід консультативної допомоги органам влади й університетам у питанні реформи управління в системі вищої освіти, на якому ґрунтуються надані тут рекомендації. До того ж, вони враховують конкретні потреби зацікавлених сторін в системі вищої освіти України, які були визначено в ході аналізу стратегій проекту DEFINE.

I. Необхідні умови для процесу реформування

За результатами етапів аналізу та розробки стратегій в межах проекту ATHENA очевидно є потреба у здійсненні певних заходів для створення умов, необхідних для підтримки ефективної та комплексної програми реформи.

- Створення атмосфери взаємної довіри в режимі постійного діалогу та консультацій, що забезпечить врахування потреб всіх зацікавлених сторін при прийнятті рішень
- Забезпечення прозорості обговорення освітньої політики
- Розробка чіткого плану необхідних дій із зазначенням терміну їх виконання



II. Рекомендації АЄУ: завдання та цілі

а) Завдання та цілі на системному рівні

З метою підтримки програми реформи АЄУ пропонує наступні завдання:

- 1) Впорядкувати та спростити правила та процедури для університетів:
 - а) Єдиний правовий статус і законодавство для управління вищими навчальними закладами
 - б) Менш бюрократичні й обмежувальні процедури закупівель
- 2) Удосконалити механізми розподілу державного фінансування:
 - а) Усунути постатейний бюджет
 - б) Запровадити сучасну систему обліку витрат з використанням критеріїв діяльності (наприклад, отримання ступеня бакалавра/магістра)
- 3) Збільшити обсяг державних інвестицій у галузь вищої освіти, зокрема, для проведення наукових досліджень
- 4) Надати університетам більшу свободу у встановленні плати за навчання для студентів контрактної форми навчання, зокрема, для іноземних студентів (разом із відповідною системою підтримки студентів)
- 5) Передати університетам контроль за кадровими структурами та процедурами
- 6) Право власності на майно й оренда без отримання дозволу (дозволити університетам залишати надлишкові кошти).
- 7) Стимулювати диверсифікацію джерел доходів і створити у галузі вищої освіти сприятливий клімат для комерційних інвестицій
- 8) Усунути нагляд органів влади за процесом відбору студентів
- 9) Надати університетам можливість самостійно визначати мову викладання та скоротити обов'язковий зміст навчальних курсів
- 10) Забезпечити підтримку розвитку кадрового потенціалу в навчальних закладах шляхом надання додаткового фінансування
- 11) Провести оцінку погодженого плану реформування із залученням незалежних міжнародних експертів

б) Завдання та цілі на інституційному рівні

Проведення заходів на інституційному рівні допоможе забезпечити безпосереднє покращення в результаті реформ для самих навчальних закладів. Проект ATHENA надає підтримку шляхом проведення навчальних семінарів з питань фінансового управління, реформи системи управління та розвитку кадрового потенціалу. Найкращий досвід і практичні рекомендації з цих питань зібрано в тематичних посібниках ATHENA.

- 1) Розвивати та розбудовувати потенціал навчального закладу та кадровий потенціал:
 - а) Запровадити більш стратегічний підхід для управління університетом
 - б) Розвивати лідерські й управлінські навички, зокрема, й середньої керівної ланки
 - в) Розвивати фінансову функцію з урахуванням стратегічних аспектів фінансового планування
 - г) Визначити шляхи просування по службі з особливою підтримкою молоді
 - д) Розробити механізм кадрового наступництва та створити сприятливі умови для залучення молодих фахівців в управління та керівництво
- 2) Прийняти систему повного обліку витрат як принцип фінансового планування
- 3) Спростити процедури закупівель
- 4) Вдосконалити внутрішні механізми розподілу фінансування
- 5) Збалансувати централізацію та децентралізацію
- 6) Розвинути мережу співпраці з іншими навчальними закладами для обміну досвідом і здійснення заходів, погоджених з ATHENA
- 7) Скласти конкретний план змін з механізмом оцінки їх успішності

Посилання

Aghion, P. et al., Higher Aspirations: an agenda for reforming European universities, Bruegel Blueprint Series, Volume V, Belgium, 2008

Clark, B., Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation, Pergamon-Elsevier, Oxford, 1998

Estermann, T. & Bennetot Pruvot, E., Financially Sustainable Universities II: European universities diversifying income streams, EUA, Brussels, 2011

Estermann, T., Nokkala, T., Steinel, M., University Autonomy in Europe II: The Scorecard, EUA, Brussels, 2011

Huisman, J., "The Anatomy of Autonomy", Higher Education Policy, 2007, Vol. 20, pp. 219-221

Reichert, S. & Tauch, C., Trends IV: European Universities Implementing Bologna, EUA, Brussels, 2005

Salmi, J., "Autonomy from the State vs Responsiveness to Markets", Higher Education Policy, 2007, Vol. 20, pp. 223-242

Sporn, B., Building Adaptive Universities: Emerging Organisational Forms Based on Experiences of European and US Universities, Tertiary Education and Management, 2001, Vol. 7 Issue 2, pp. 121-134

Sursock, A. & Smidt, H., Trends 2010: A decade of change in European higher education, EUA, Brussels, 2010

TEMPUS Country Fiche "Higher Education in Ukraine", Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA), July 2012

Проекти АЕУ

ATHENA – Fostering sustainable and autonomous higher education systems in the Eastern Neighbouring Area (2012-2015):

<http://www.athena-tempus.eu/>

Autonomy Scorecard (2009-2012):

<http://www.university-autonomy.eu/>

EUDIS – European Universities Diversifying Income Streams (2008-2011):

<http://www.eua.be/activities-services/projects/past-projects/governance-autonomy-and-funding/eudis.aspx>

Партнери проекту ATHENA

Цільова робоча група з розробки національної політики (Україна)

- Київський національний університет імені Тараса Шевченка
- Донецький національний університет
- Східно-Європейський національний університет імені Лесі Українки
- Одеський національний університет
- Національна рада ректорів України
- Міністерство освіти і науки України

² Терміни «європейське фінансування» і «фінансування ЄС» використовуються як синоніми в цій публікації.

Команда проектів Асоціації Європейських Університетів
Відділ з питань управління, фінансування та розвитку публічної політики

Томас Естерманн	Директор
Енора Беннетот Прюво	Заступник Директора
Анна-Лена Клейс-Кулік	Стратегічний аналітик і менеджер проекту
Пітер Мейсон	Координатор проекту
Ізабель Сільва	Асистент з адміністративних питань
Контактні дані	autonomy@eua.be

Асоціація Європейських Університетів – це організація, яка представляє університети і національні асоціації ректорів у 47 європейських країнах. АЄУ відіграє значиму роль у Болонському процесі й у впливі на політику ЄС у сфері вищої освіти, досліджень та інновацій. Завдяки її взаємодії з низкою інших європейських і міжнародних організацій АЄУ виступає гарантом того, що до уваги береться незалежний голос кожного європейського університету, якщо прийняте рішення впливатиме на його діяльність.

Асоціація володіє унікальним експертним потенціалом у галузі вищої освіти і досліджень. Крім того, вона виконує роль платформи для обміну ідеями і практичним досвідом між університетами. Результати роботи АЄУ повідомляються її членам і зацікавленим сторонам на конференціях, семінарах, у вигляді новин на вебсайті та публікацій.