

# Дослідження автономії університетів у Європі



## Наталія Василькова

Кандидат економічних наук,  
доцент кафедри маркетингу  
Київського національного економічного  
університету імені Вадима Гетьмана

За матеріалами доповіді «Університетська автономія в  
Європі»<sup>1</sup>

Автономія університетів, разом із принципом звітності й відповідальності, визнається необхідною умовою забезпечення ефективного розвитку закладів вищої освіти. Однак розуміння, критерії і рівень автономії університетів у різних країнах — навіть у межах ЄС — дуже різняться. Тому 2009 року під керівництвом Європейської асоціації університетів (European University Association — EUA) було розпочато дослідження особливостей та рівня автономії університетів у європейських країнах з метою розроблення відповідної єдиної таблиці, а також формулування узагальнюючого бачення концепції автономії та її критеріїв. У першій частині цього дворічного дослідження (звіт опублікований у 2009 р.) проведено моніторинг та аналіз ключових елементів інституційної автономії у

34 країнах Європи за чотирма основними категоріями: організаційна, фінансова, академічна та кадрова автономія. Нижче наведено основні положення цього Звіту.

Через відмінності правових рамок та історичних і культурних умов у різних країнах концепцію автономії університетів розуміють по-різному, наслідком чого є суттєві розбіжності у її сприйнятті й термінології. За відсутності єдиного визначення університетської автономії в основу дослідження покладено основні її складові, викладені в Лісабонській декларації EUA (2007)<sup>2</sup>, які представлено на рис. 1.

## I. Організаційна автономія

### Внутрішні академічні та адміністративні структури

**Управлінські органи.** Для оцінки ступеня автономії слід вивчити структуру керівних органів ВНЗ, наприклад, орган/-и, що приймають рішення (управлінські або з навчальної роботи), а також основні консультивативні органи.

**Рамки прийняття рішень органами управління.** Основну структуру органів, що приймають рішення, зазвичай передбачено у відповідних законах або декретах. Проте університети можуть мати певну автономію в їх реалізації. Наприклад, частка представників (факультетів, категорій персоналу) у керівних органах може бути визначена в постанові, але ВНЗ може приймати рішення про їх чисельність.

**Дуальні та унітарні структури управління.** У більшості випадків національне законодавство містить керівні принципи формування і структуру органів, що приймають рішення, а також представлених у них груп і процедури вибору до них. Розподіл обов'язків і вибір методів може визначати університет. Існують два основні типи структур управління: дуальна й унітарна. У 23

<sup>1</sup> «University autonomy in Europe I. Exploratory study» by Thomas Estermann & Terhi Nokkala. — European University Association: Brussels (Belgium), 2009 // Доступно з: [www.eua.be](http://www.eua.be)

<sup>2</sup> Лісабонська декларація. Університети Європи після 2010 року: многообразие при единстве целей. — Європейська асоціація університетів : Брюссель, 13.04.2007 // Доступно з [www.eua.be](http://www.eua.be)

# СТРАТЕГІЧНИЙ РОЗВИТОК УНІВЕРСИТЕТІВ

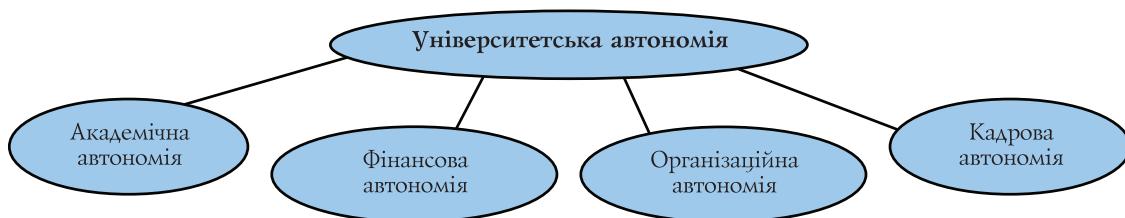


Рис. 1. Складові університетської автономії

країнах Європи університети мають дуальну структуру, що складається з Правління або Ради (Board or Council) (їх розмір часто обмежений) та Сенату (Senate) (ширший і більш представницький орган; може мати різні назви), з різним розподілом влади між ними. У деяких країнах один із цих органів відіграє консультивну роль. У дуальній структурі Правління/Рада часто відповідає за довгострокові стратегічні рішення (статути, стратегічні плани, вибір ректора і проректорів, розподіл бюджету тощо), а Сенат — за академічні питання (навчальні програми, просування по службі співробітників та ін.). У цих випадках Сенат складається з внутрішніх членів університету: іноді — лише професорів, але найчастіше — також із представників інших категорій викладачів, адміністративного персоналу, студентів. В деяких країнах (Бельгія/французька спільнота, Данія, Фінляндія, Франція, Норвегія, Швеція, Греція) університети мають унітарну систему, яка передбачає один основний орган (Сенат, Рада або ін.), що приймає рішення і несе відповідальність за всі основні рішення.

**Зовнішні члени в органах управління.** Важливим елементом у структурі управління є наявність або відсутність зовнішніх членів і порядок їх обирання, яке може здійснюватися самим ВНЗ і/або зовнішнім органом. У 28 країнах Європи у структурах управління університету присутні зовнішні члени, з них у 22 країнах університети мають дуальну структуру, у 6 — унітарну. У деяких випадках зовнішні члени можуть мати більшість в одному з органів управління або всі члени можуть бути зовнішніми. Зовнішні члени органів управління часто можуть брати участь у прийнятті найбільш важливих рішень. Але в деяких країнах більшу силу для прийняття рішень мають органи, що складаються лише з внутрішніх членів, а органи управління, до складу яких входять зовнішні члени, виконують консультивну функцію.

**Вище керівництво.** Спроможність університетів приймати рішення про своє вище керівництво (ректор, проректори, голова адміністрації та декани факультетів) є одним із ключових показників автономії. У деяких випадках закон

визначає склад і компетенції такої групи ключових співробітників ВНЗ. У Європі виконавчим директором університету найчастіше є ректор. Процедура вибору ректора і вимоги до кандидатів у різних країнах різні, але в них є чимало спільного. Для глибокого розуміння ступеня і природи організаційної автономії важливо дослідити оцінку ролі ректора відносно органів управління ВНЗ та їх взаємозв'язок.

## Ключові питання і висновки:

- розроблення внутрішніх академічних та адміністративних структур значною мірою підпадає під сферу контролю університету, а структура управління та керівництво часто чітко визначені національними законодавчими рамками;
- використання дуальної структури управління в університетах Європи в даний час більш поширене, ніж більш традиційна унітарна система;
- зовнішні зацікавлені сторони дедалі активніше беруть участь в управлінських структурах університету, особливо в країнах з дуальною структурою управління в університетах. Вони не завжди обмежені лише консультивною функцією, а можуть відігравати повноцінну роль у процесі прийняття рішень;
- у деяких країнах вузькі виконавчі групи управління, включаючи ректора та інших співробітників з вищого керівництва, можуть мати широкі повноваження і є потужним органом.

## II. Фінансова автономія

У дослідженні розглядаються два основні аспекти фінансової автономії університетів: процедурні рамки державного фінансування і фінансовий потенціал. Фінансова автономія пов'язана з іншими аспектами автономії. Право університетів ухвалювати рішення щодо вартості навчання має наслідки для прийому студентів, правил столової заробітної плати для персоналу (кадрова автономія) і можливості вільно розпоряджатися доходом, що безпосередньо впливає на здатність забезпечувати певну стратегію. Розрізняють формальну і операційну фінансову автономію. У деяких країнах університети можуть мати високий ступінь автономії щодо власності (наприклад на

будівлі), але їхні можливості продати такі активи можуть бути суттєво обмежені, що знижує автономію.

**Рамки фінансування. Державне фінансування.** Дедалі більше країн переходять до довгострокових контрактів (за результатами переговорів) між міністерством та університетом, в яких права і обов'язки університетів (щодо ресурсів, кількості студентів) визначаються на основі ймовірного річного коригування. Простежується тенденція, особливо в країнах Західної Європи, до розподілу державних коштів через блок-гранти, замість постатейного бюджетування.

Блок-гранти — це фінансові субсидії, які охоплюють кілька категорій витрат, таких як навчання, поточні операційні витрати та/або науково-дослідницька діяльність. У 26 країнах університети отримують базове фінансування від міністерства у вигляді блок-грантів, які вони можуть самостійно внутрішньо розподілити, з урахуванням своїх потреб. Але це не означає повну свободу. Лише у 8 країнах (Австрія, Бельгія /фландрійська спільнота, Естонія, Норвегія, Польща, Швейцарія, Словаччина, Велика Британія) університети майже ніяк або дуже мало обмежені у тому, як вони витрачають ресурси. В інших країнах існують обмеження щодо використання державних коштів, починаючи від жорсткої деталізації бюджету (структурування блок-гранту передавати велике обсяги коштів з основних статей витрат на інші), окремих блок-грантів для навчання та досліджень і до інших вимог, наприклад, правил щодо процедур державних закупівель.

Є різні форми виділення державного фінансування: формули фінансування, угоди про виконання або цільове фінансування, часто вони використовуються разом. Простежується тенденція до того, що державне фінансування принаймні частково визначається на основі формул фінансування, що включають параметри, пов'язані з вхідними ресурсами (число студентів першого року навчання), і дедалі частіше — на основі оцінки виконання критеріїв, як, наприклад, кількість ступенів або кредитів, що надаються. В Австрії державне фінансування базується на 20 % від формули фінансування, а 80 % розподіляється на основі «виконання угоди» між університетом і міністерством. Такі угоди використовуються і в інших країнах.

**Посередницькі структури з фінансування.** Наявність і масштаби посередницьких організацій у національній системі вищої освіти відображають зміни ролі держави і делегування нею своїх обов'язків з фінансування. Фінансові пільги у такій моделі частіше розподіляються не прямим втручанням держави і політичних сил, а опосередковано через посередницькі організації,

відомі як «Ради» (councils). Посередники часто фінансують наукові дослідження, але інституційальне фінансування значною мірою залишається атрибутом міністерств.

**Інституційальне фінансування.** Більшість країн Європи не мають посередницьких органів у сфері інституційального фінансування. Основні операційні субсидії, що виділяються, надаються безпосередньо відповідним міністерством або на національному чи регіональному рівні. Лише в кількох країнах (Англія, Ірландія, Румунія) за виділення фінансування для університетів відповідають посередницькі організації. Ще в кількох країнах розподілом інституційного фінансування спільно займаються відповідне міністерство і додатковий орган.

**Фінансування дослідень.** Посередницькі органи часто задіяні у фінансуванні наукових досліджень. У більшості країн Європи (за винятком трьох) держава фінансує органи, що виділяють усі або частину коштів на наукові дослідження в університетах, найчастіше на основі конкурсного відбору заявок.

**Фінансова звітність.** Майже в усіх країнах університети мають представити фінансові звіти міністерствам, які їх фінансують, парламенту, регіональному уряду або іншим органам державної влади. В окремих країнах (Австрія, Фінляндія, Франція) фінансові звіти ВНЗ використовуються міністерством як основа для контрактних переговорів на наступний період. Підзвітність забезпечується за допомогою аудиту університетських рахунків, що найчастіше здійснюється (щорічно або рідше) національним агентством з аудиту. Методи перевірок різні: деякі країни (Нідерланди, Ірландія) вимагають перевірки рахунків як державними, так і приватними установами/компаніями, які направляють звіти відповідним установам з метою оприлюднення. У Греції рахунки університетів перевіряють міністерства освіти і фінансів, в Італії — Національне агентство з оцінювання. У різних федеральних землях Німеччини використовуються різні методи.

**Фінансовий потенціал.** У межах фінансової автономії університети можуть діяти як незалежні фінансові організації, що спроможні: накопичувати резерви і зберігати надлишки державного фінансування; установлювати плату за навчання; позичати гроші на фінансових ринках, вкладати кошти у фінансові продукти, випускати акції і облігації; мати право власності та продажу нерухомого майна (землі, будівлі, якими вони користуються).

**Резерви та надлишки.** Хоча в усіх країнах університети можуть утримувати і створювати резерви від самостійної організації фінансування, вони не завжди можуть накопичувати над-

лишки від державного фінансування. У Латвії, Литві, на Кіпрі, у Румунії, Сербії, Туреччині та Португалії університети мають повернути будь-який надлишок державі після закінчення фінансового року. В інших країнах університети можуть залишити собі потенційні надлишки. Але обмеженнями можуть виступати: максимальний відсоток від загального обсягу фінансування, що його університет має право залишити (Чехія, Швеція); використання надлишку лише на заздалегідь визначені заходи (Мальта, Італія, Словенія); у низці країн — необхідність отримання схвалення міністерства або обґрунтування напрямку, на який планується витратити збережені кошти. В Англії університетам дозволено зберегти надлишки із блок-грантів, але від них можуть вимагати повернути надлишки цільових коштів. Навіть, якщо формальна автономія університетів може бути широкою, у питанні побудови фінансових резервів слід брати до уваги державне регулювання.

*Студентські фінансові внески.* Плата за навчання є одним із важливих питань автономії університетів. Спроможність університетів установлювати плату та її розмір генерує нові потоки фінансування для ВНЗ за рахунок приватних внесків і утворює невід'ємну частину фінансового потенціалу університету. У деяких країнах такий дохід утворює значний відсоток бюджету університету і відіграє помітну роль в інституціональній стратегії. Виокремлюють дві форми приватних внесків студентів:

— плата за навчання як щорічні внески, що сплачуються студентом для покриття всіх або частини витрат на навчання у ВНЗ;

— внески студентів на покриття адміністративних витрат (плата за вступ, реєстраційні збори, збори за сертифікацію) — такі внески можуть мати різні назви. Їх рівень зазвичай нижчий, ніж плата за навчання, але вони можуть не менш суттєво впливати на фінансування університетів.

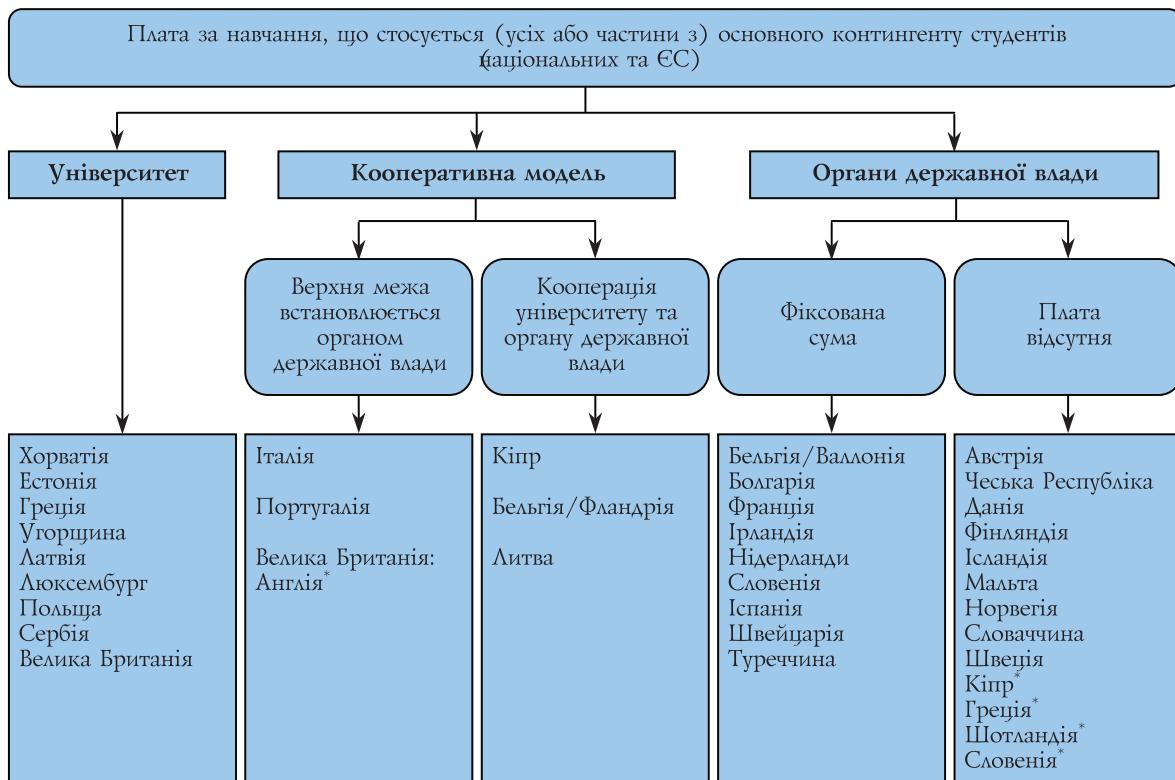
У 25 країнах університети беруть плату за навчання або адміністративні збори з частини або всіх студентів, що є громадянами даної або однієї з країн ЄС. Але є певні особливості. На Кіпрі, у Греції та Словенії на рівні бакалавра плата не стягується. В окремих країнах (Чехія, Данія, Мальта, Фінляндія), де вища освіта є безкоштовною для більшості студентів, плата береться з міжнародних студентів (з країн — не членів ЄС). У деяких випадках збори за навчання можуть представляти лише незначний потік доходів для ВНЗ. Плата може стягуватися з меншості студентів, наприклад, за дистанційне навчання або за обмежене коло послуг для студентів. Плата за навчання може застосовуватися лише для студентів, які не займають бюджетні

місця. У Греції платити повинні лише міжнародні студенти та студенти, котрі навчаються на магістерських програмах. У країнах, де університетам не дозволено брати плату з основних студентів, плата може стягуватися зі студентів, які перевищують передбачені стандартні строки навчання (Чехія).

У Європі існує три моделі встановлення плати за навчання, а саме плата може визначатись: 1) університетом, 2) міністерством (або іншим державним органом), 3) обома разом (рис. 2).

Перша модель більше характерна для країн Східної Європи. У дев'яти країнах (у т. ч. Франції, Іспанії, Туреччині) збори за навчання визначаються органами державної влади. Третя модель, яка є найбільш поширеною, передбачає кооперацію університетів і уряду в питаннях установлення рівня оплати навчання. Уряд може встановити верхню межу, до якої університети вільні вирішувати самостійно питання про рівень оплати, або уряд має схвалити розмір оплати, установленій університетом. У багатьох країнах існує «диференційована кооперативна модель», за якої оплата встановлюється різними органами для різних груп студентів, наприклад, уряд регулює плату для основного контингенту студентів (з даної країни та країн ЄС), а університети можуть ухвалювати рішення щодо зборів з міжнародних студентів з країн, що не є членами Європейського Союзу.

*Запозичення та примноження грошей.* Здатність позичати гроші у банків або залучати їх на фінансових ринках характеризують спроможності університетів як незалежних фінансових суб'єктів. Можливість позичати гроші є характерною для університетів Європи (у 2/3 країн це дозволено), але лише у деяких країнах їм дозволено вкладати гроші в акції або випускати облігації. Тому в більшості випадків уряди здійснюють певний тип контролю за фінансовою діяльністю ВНЗ. Право університетів позичати кошти у деяких країнах (особливо у Північній Європі) часто обмежене: від університетів вимагають отримання дозволу відповідних органів (Данія, Латвія) або їм дозволяють позичати гроші лише у Національного банку і в межах певної суми (Швеція). Інші країни (зокрема Франція) почали здійснювати реформи, які дозволяють університетам позичати кошти у банків, але на дуже суворих умовах. У решті 1/3 країн Європи університетам у такій можливості взагалі відмовлено. Але університети можуть обійти таку заборону шляхом створення юридичних осіб, таких як фонди (фондації, асоціації), наприклад у Швейцарії, або науково-дослідних центрів (Греція), які мають можливості позичачи кошти у банків.



Без Німеччини, де законодавство різничається між федеральними землями.

\*Лише на бакалаврському рівні.

Рис. 2. Моделі встановлення плати за навчання у європейських університетах

*Право власності на землю та будівлі.* Спроможність університетів незалежно купувати, продавати і будувати об'єкти формує не тільки невід'ємну частину їх фінансової автономії, але й значно пов'язано з їхньою здатністю надавати свободу у визначенні їх організаційної стратегії та академічного профілю. Культурні відмінності, сприйняття та традиції значною мірою визначають фактори, що впливають на те, чи нерухоме майно має бути у власності університету або надано йому в оренду. Високі витрати або обмеження, пов'язані з історичними будівлями, є причинами, з яких університети в деяких країнах не володіють об'єктами нерухомості. У деяких країнах університети зазвичай володіють власними будівлями, в інших традиційно держава надає або здає в оренду майно ВНЗ (хоча університетам може бути дозволено володіти майном). При цьому університети, які займають державні будівлі, не обов'язково платять орендну плату, хоча це є менш поширеною практикою, ніж її сплата. Обидві моделі співіснують приблизно на рівних умовах у Європі, але простежується тенденція до збільшення університетської власності. У чотирьох країнах

(Австрія, Фінляндія, Німеччина, Швеція) університетські землі та будівлі не перебувають у прямій власності ані університету, ані держави, а належать державній компанії.

Університети, що володіють спорудами, не обов'язково мають можливість вільно вирішувати питання про інвестиції у їх нерухоме майно та продаж цих активів. Обмеження продажу університетських будівель може варіюватися, і включати різні форми схвалення з боку держави (Норвегія) або університетам забороняється продавати ці активи (Греція). Лише в окремих країнах університети мають значну автономію у цьому питанні. Навпаки, ВНЗ, що використовують державну нерухомість, можуть побудувати або отримати будівлі за допомогою приватних пожертвувань. Іноді для цього університети мають просити дозвіл, навіть якщо вони можуть незалежно фінансувати будівництво (Португалія, Румунія). У Туреччині отримана університетом у подарунок будівля технічно стає державною власністю.

#### *Ключові питання і висновки:*

- простежується тенденція до державного фінансування у формі блок-грантів, які часто базуються на критеріях результатів або цілей;

— у більшості країн Європи університети можуть брати плату принаймні з частини студентів, хоча шляхи визначення рівня плати значно різняться;

— для університетів існує ряд обмежень щодо операцій на фінансових ринках. Запозичення коштів досить поширене, але інвестування та примноження грошей є тими видами діяльності, які здебільшого відкриті лише для супутніх юридичних осіб університетів;

— право власності на земельні ділянки та будівлі різиться у Європі й значно залежить від національної культури і традицій. Формальна власність не обов'язково дозволяє університетам використовувати свої активи без обмежень.

### III. Кадрова автономія

Спроможність університетів ухвалювати рішення про пошук і наймання співробітників нерозривно пов'язана з їх фінансовою та академічною автономією: зарплата співробітників і трудові угоди значною мірою визначаються фінансовими угодами між університетом і установами, які фінансують його діяльність, а фінансові положення про кадрове забезпечення прямо впливають на здатність набирати необхідний персонал. Порівняння елементів кадрової автономії в різних країнах ускладнено через відмінність положень про різні категорії співробітників та різні правові рамки для державного і приватного трудового права. У дослідженні для порівняння різних установ і країн проаналізовано три напрямки трудових умов у 34 країнах:

— процедура пошуку і прийняття на роботу старшого академічного персоналу;

— статус співробітників університету (чи розглядається статус цивільного (державного) службовця, чи ні);

— рівень заробітної плати.

**Процедура набору персоналу.** Найбільш регульованою категорією персоналу університету в більшості країн є посада професора. У деяких країнах аналогічні процедури можуть застосовуватись і для інших категорій працівників. Незважаючи на відмінності у практиці набору старшого академічного персоналу, у більшості країн процедури схожі: на рівні факультету визначаються критерії і створюється комітет для оцінювання кандидатів. Успішний кандидат обирається на рівні факультету або альтернативно — загальноуніверситетським органом. Відбіркова комісія рекомендує одного кандидата або надає органу, що ухвалює рішення, короткий список привілейованих кандидатів у порядку їх значущості. Остаточне рішення про вибір або призначення кандидатів ухвалюється на рівні

факультету. У більшості країн (25) призначення здійснюється на рівні університету. У деяких країнах рішення про призначення нового професора має бути затверджено зовнішнім органом, як правило, відповідним міністерством.

**Статус цивільного (державного) службовця.** У 15 країнах жоден із членів університетського персоналу не має статусу цивільного (державного) службовця. Хоча з огляду на різні правові рамки і традиції в різних країнах «статус цивільного (державного) службовця» не має однакового значення, він використовується для групи, правове регулювання для якої надає їм більше прав і захисту. У деяких країнах певні категорії персоналу не називаються цивільними (державними) службовцями, але мають подібний статус (Ірландія, Польща). Університети, окрім категорії працівників яких мають статус цивільного (державного) службовця, менш гнучкі в управлінні людськими ресурсами порівняно з тими ВНЗ, в яких працівники не мають такого статусу.

**Заробітна плата.** Дослідження кадрової автономії передбачає вивчення можливостей університетів самостійно визначати їх загальні витрати на заробітну плату та індивідуальні рівні зарплат, або їх визначення вищою інстанцією (урядом). У багатьох країнах витрати на заробітну плату можуть бути визначені, у певних межах, самими університетами. Однак у шести середземноморських країнах національні уряди прописують стандарти для університетів щодо рівня окладів. У Греції уряд не лише встановлює, а й безпосередньо виплачує заробітну плату. Витрати на зарплати частково визначаються державою у Франції, Німеччині, Литві, залишаючи університетам обмежену автономію у питаннях процедури прийому на роботу. У Франції система нині змінюється, і університети безпосередньо несуть відповідальність за людські ресурси. У Фінляндії реформою 2009 року університети замінили державу як офіційного роботодавця. У більшості випадків спроможність університету визначати загальні витрати на зарплату співвідноється з формою отримання ним фінансування. Якщо університети отримують від держави блок-гранти, вони зазвичай мають право самостійно визначати свої загальні витрати на зарплату. За фінансування у вигляді постатейного бюджету університети, як правило, не можуть самостійно визначати загальні витрати на заробітну плату.

Університети зазвичай мають менший контроль над індивідуальними рівнями зарплати, ніж над загальними витратами на зарплату. Лише в 4 країнах (Болгарія, Чехія, Естонія, Норвегія) університети можуть повністю самостійно ухвалювати рішення про індивідуальний рівень зарплат співробітників. У 8 країнах університети не

мають таких повноважень, оскільки зарплати фіксуються національними органами. У 21 країні університети можуть частково визначати індивідуальні зарплати. Але ці можливості обмежені: наприклад, університети можуть мати право встановлювати зарплати не всім, а лише деяким категоріям співробітників (контрактним або новим співробітникам, які не мають статусу приватного (державного) службовця, зокрема, в Австрії, Франції, Німеччині, Італії, Португалії, Іспанії). Оклади персоналу можуть бути встановлені урядом через діапазони зарплат (хоча це може бути результатом переговорів). Університети можуть мати обмежену гнучкість у призначенні зарплати в межах цих категорій (зокрема, на високих рівнях), або можуть визначати зарплату в межах існуючого діапазону, що розглядає мінімальний стандарт. Часто це стосується персоналу, що має статус приватного (державного) службовця, у цьому випадку діапазон зарплат визначається на національному рівні. У 15 країнах національні керівні принципи визначають діапазони зарплат і надають університетам певну автономію у встановленні рівня зарплати в межах цього ліміту (або вище певного мінімуму). У деяких країнах між державою та інституціями або спілками (у Нідерландах — лише між університетами та спілками) ведуться переговори щодо діапазонів зарплат. В інших країнах є винятки у регулюванні зарплат для міжнародних професорів, що дозволяє університетам розробити для них специфічні стимули.

**Ключові питання і висновки:**

— Участь органів державної влади в кадрових питаннях може бути різною — від визначення (прямо або опосередковано) зарплати до того, що вони є прямим роботодавцем для персоналу університетів.

— Університети часто можуть визначати свої загальні витрати на зарплату, але вони рідко можуть вільно встановлювати рівні заробітної плати персоналу.

— Незважаючи на тенденцію до зменшення статусу приватного (державного) службовця, у багатьох країнах або всі, або значна частина співробітників університетів мають цей статус.

#### **IV. Академічна автономія**

Проявом академічної автономії є спроможність університетів самостійно визначати їхню організаційну стратегію, визначати академічний профіль, зокрема, вводити або скасувати освітні програми, приймати рішення про структуру і зміст освітніх програм, а також їхню роль і обов'язки щодо забезпечення якості програм та ступенів, міру, в якій вони можуть приймати рішення

про набір студентів. Усі важливі аспекти академічної автономії тісно пов'язані з організаційною автономією, а також з реформою освіти в межах Болонського процесу. За останні 10 років усі країни запровадили основні елементи Болонської реформи у національне або регіональне законодавство (три цикли освіти, ECTS-кредити, забезпечення якості). Розроблено регулятивні рамки з цих основних питань, зокрема Європейську кваліфікаційну рамку для вищої освіти (2005), національні системи забезпечення якості в контексті Європейських стандартів та керівних принципів, ухвалених міністерствами (2005).

**Інституціональна стратегія.** Концепція «Інституціональної стратегії» стосується здатності університету визначати свою основну місію у сфері наукових досліджень і орієнтації викладання та інших видів діяльності, і включає в себе рішення відносно того, які дії необхідні для найкращого виконання цих завдань. Здатність університету визначати власну інституціональну стратегію стосується й інших складових автономії і може розглядатись як загальна основа для всіх її дій. Хоча університети у Європі значною мірою відповідають за визначення своїх інституціональних стратегій, вони стикаються з різними обмеженнями, які варіюють від необхідності відповісти стратегії міністерства, детального плану розвитку до обмежень мовою політики (наприклад, у Бельгії університетам дозволено працювати лише в межах певних територій і офіційною мовою (мовою) спільноти, що обмежує їхні можливості у визначені інституціональній стратегії). У Фінляндії університети можуть бути фінськомовними, шведськомовними або двомовними).

**Академічний профіль** Університети в більшості європейських країн (29) самостійно приймають рішення щодо розвитку свого академічного профілю. Особливо високий рівень такої автономії на Мальті та у Швейцарії, де університети абсолютно незалежні у впровадженні нових або закритті існуючих освітніх програм.

В усіх країнах університети підлягають різним формам акредитації, ліцензування або процесу переговорів, згідно з національним законодавством, а у певних випадках — відповідно до вимог європейського рівня, як наприклад для програм професійної кваліфікації (лікарі, стоматологи, ветеринари, фармацевти, архітектори та інженерні професії).

В університетах п'яти країн (Данія, Фінляндія, Німеччина, Ірландія, Іспанія) інституціональні освітні обов'язки передбачені у національному законодавстві, що визначається відповідним міністерством або в процесі переговорів між міністерством і університетом. У Фінляндії список можливих ступенів і галузей навчання передбаче-

ний законом або Міністерством освіти. Іспанські та німецькі університети проводять переговори щодо освітніх програм з регіональним урядом. Навіть у країнах, де офіційний вплив з боку держави на академічний профіль відсутній, держава може ефективно впливати на університетські рішення через фінансування. У Нідерландах міністерство контролює ефективність системи освіти і перешкоджає університетам створювати освітні програми в галузях навчання, в яких уже представлені програмами інших ВНЗ.

**Освітні програми.** *Структура та зміст освітніх програм (ступенів).* Упровадження Болонського процесу в Європі привело до введення трицикличої структури ступенів та розроблення національних рамок кваліфікацій. Відповіальність же за розроблення навчальних програм лежить на університетах. Розроблення нових програм, що відповідають Болонським вимогам, на рівні бакалаврів і магістрів, як правило, у більшості країн супроводжується створенням на національному або регіональному рівні агентств із забезпечення якості, які відповідають за забезпечення зовнішньої якості або акредитації нових програм.

**Уведення і скасування освітніх програм.** У більшості країн Європи нова освітня програма має бути подана на офіційну акредитацію, ліцензування або оцінювання, затверджена відповідним державним органом або узгоджена в процесі переговорів з міністерством. У різних країнах існують різні процедури для цього. Є й низка вимог щодо відкриття або закриття програм. У деяких країнах національні переліки можливих освітніх програм часто передбачені законом.

У країнах, де законодавство визначає розподіл навчальних обов'язків (наприклад, ступенів, що їх установа може надавати), створення нових програм більше обмежено, і ВНЗ можуть відкрити лише ті програми, які підходять до їх ширшої освітньої компетенції. У деяких країнах процес акредитації може включати специфічні вимоги. У Нідерландах акредитація вимагається для бакалаврських, магістерських і докторських (PhD) програм, а у рішеннях про створення інших післядипломних програм університети є незалежними. У Туреччині для 2- та 4-річних програм, бакалаврських та PhD-програм вимагається офіційне затвердження Національною радою з вищої освіти, але університетам дозволено незалежно вводити нові магістерські програми. У Норвегії та Швеції університети можуть, за умови схвалення урядом, створювати магістерські програми незалежно, однак університетські коледжі мають акредитувати свої магістерські та PhD-програми у відповідному міністерстві. В Іспанії, поряд із національним акредитаційним процесом, універ-

ситети повинні вести переговори щодо ресурсів з регіональним урядом для отримання фінансування програм. Французькі університети технічно можуть відкривати нові програми, незалежно від оцінки, але за негативної оцінки вони не зможуть отримати державне фінансування. У низці країн (Австрія, Кіпр, Німеччина, Греція, Велика Британія) ВНЗ мають вести переговори з відповідним міністерством або іншим національним агентством, щоб забезпечити собі ресурси для відкриття нових програм. Для отримання дозволу на відкриття нових програм від університетів можуть вимагати виконати певні умови, такі як забезпечення мінімального числа студентів (Люксембург, Португалія). У деяких країнах (як правило, у нових членах ЄС) університети можуть самостійно відкривати програми на платній для студентів основі, а число бюджетних місць має бути узгоджено в процесі переговорів з відповідним органом.

У питанні закриття програм університети в Європі більш автономні: вони або повністю вільні щодо цього, або проводять переговори з відповідним міністерством.

**Прийом студентів.** Здатність ухвалювати рішення з питань прийому студентів є важливою рисою академічної автономії університетів і включає: право вирішувати питання про кількість студентів — загальну і для кожної спеціальності, здатність до контролю за механізмом набору студентів, необхідність відповідності спеціальним квотам. Аналіз свідчить про значні обмеження автономії університетів у цих питаннях.

**Загальна кількість студентів.** Відповідно до трьох існуючих базових моделей рішення про загальну кількість студентів може ухвалюватись (рис. 3): 1) самим університетом (у меншості країн); 2) відповідним органом державної влади; 3) спільним рішенням державного органу та університету.

Втручання державних органів означає фіксовану кількість навчальних місць або встановлення верхньої межі для них (у 5 країнах), або законом передбачається вільний доступ до навчання в університеті всіх, хто володіє необхідними кваліфікаціями, відповідаючи встановленим вимогам (така практика поширенна у 9 країнах). Проміжна, «кооперативна» модель включає в себе спільні рішення університету та органу державної влади і може мати місце в рамках переговорів з відповідним міністерством або в процесі акредитації програми (установлення максимальної або мінімальної кількості студентів). Це може бути організовано через поділену систему, де органи державної влади вирішують питання про кількість бюджетних місць, а університет може приймати рішення про кількість

студентів-платників, що впливає на загальну кількість студентів.

Кількість студентів на кожній спеціальності в 1/3 досліджених країн може вільно встановлюватись університетом. Однак у деяких галузях розподіл може бути предметом переговорів з відповідними органами влади або встановлюватись у процесі акредитації. У Болгарії і Туреччині держава розподіляє фіксовану кількість місць для кожної спеціальності. В Австрії, Бельгії/французька спільнота, Франції, Італії, Іспанії, Швейцарії вступ до університету, як правило,

вільний, але для деяких спеціальностей може застосовуватись *Numerus clausus* (обмежений набір, за конкурсом), якщо це схвалено урядом. В окремих випадках студенти можуть вільно вступати на навчальні програми, але університети можуть самі встановити квоти для конкретних спеціальностей.

*Механізм прийому.* В усіх країнах від кандидатів вимагають певного типу кваліфікаційного рівня середньої освіти або досягненого успіху в загальному випускному іспиті (часто передбачено в національному законодавстві), який на-

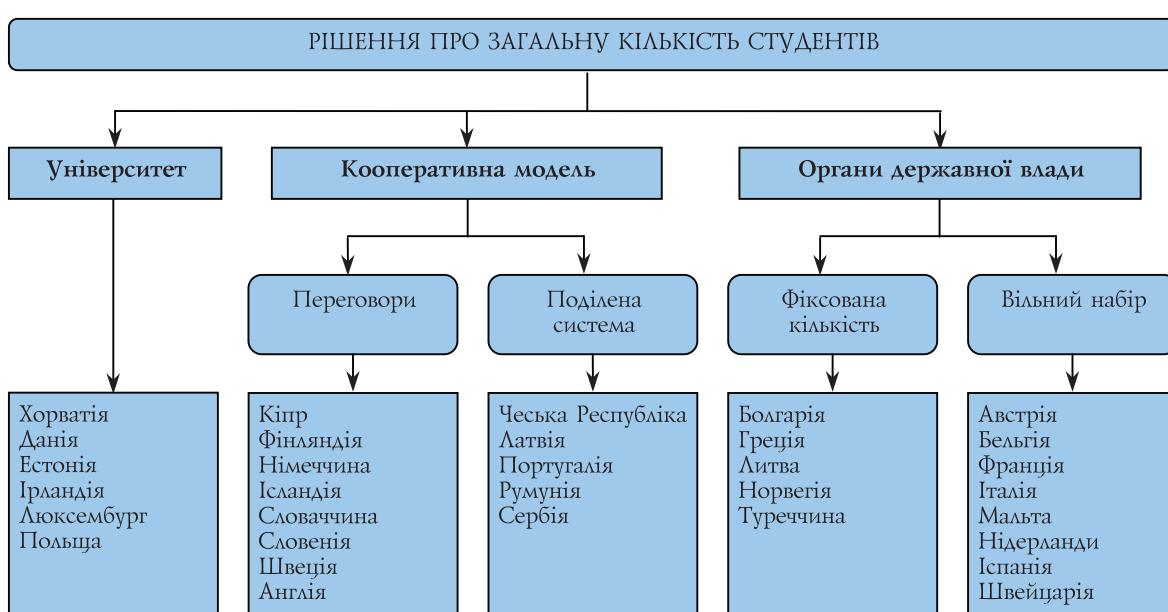


Рис. 3. Базові моделі ухвалення рішень про загальну кількість студентів

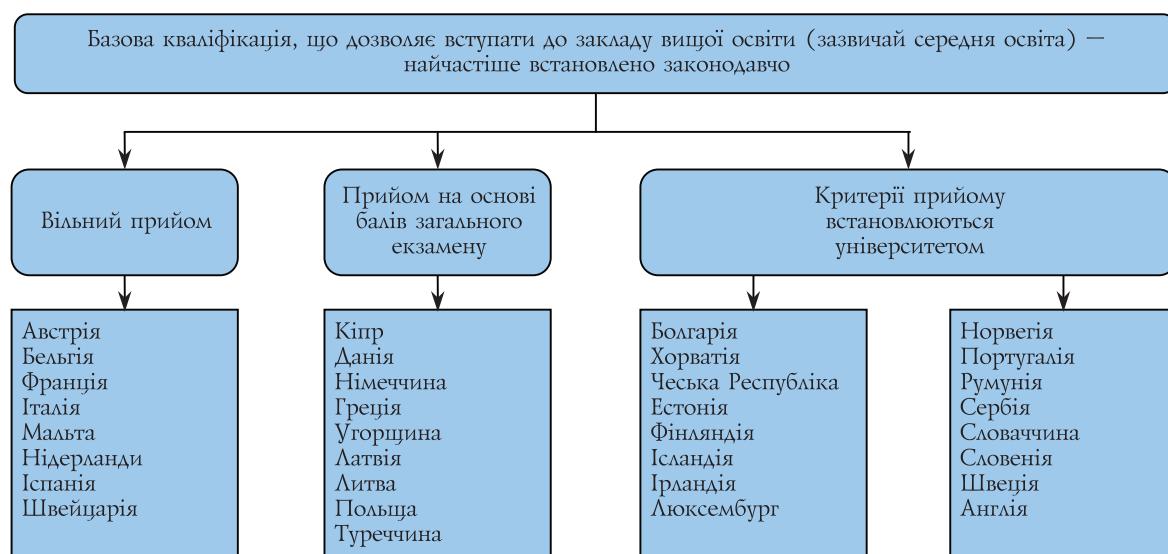


Рис. 4. Механізми прийому студентів до ВНЗ у країнах Європи

дає їм основні права для вступу до університету (рис. 4).

Існують три основні типи механізмів:

— Вільний прийом: у 9 країнах наявність такої певної кваліфікації дає право отримати навчальне місце у ВНЗ (Франція, Іспанія);

— прийом на основі балів: результати, отримані кандидатом на національному випускному іспиті (або централізованому вступному тесті до університету), визначають політику прийому. Стандарти мінімальних досягнень (рівень балів, що мають бути досягнуті) можуть бути встановлені Міністерством (Кіпр, Греція) або університетами (Польща, Угорщина). Це може застосовуватись для всіх або лише деяких спеціальностей (Німеччина, Латвія, Литва).

— Критерії прийому встановлюються університетами: університети можуть установити власну політику прийому і вільні додати інші критерії до встановлених законом вимог. Це може стосуватись певних спеціальностей, може бути дозволено лише на певному рівні (в Угорщині — для рівнів вище бакалаврського).

*Квоти студентів.* У меншості країн державні органи можуть установлювати квоти для студентів певного соціально-економічного походження або для іноземних студентів (Кіпр, Швейцарія, Туреччина), або для студентів з обмеженими можливостями (Греція). У Норвегії уряд створив набір мінімальних квот для студентів, які зараховуються до університету для отримання першої кваліфікації. У більшості

країн Європи встановлювати квоти дозволено самим університетам. Ці квоти різняться, але часто націлені на студентів за критеріями громадянства і походження (у більшості університетів Ісландії обмежений прийомом міжнародних студентів), інвалідності або видатного потенціалу. У Хорватії квоти націлені на створення доступу до вищої освіти дітям жертв війни. Найчастіше (за винятком Італії і Іспанії), коли є вільний вступ до університету, ані ВНЗ, ані держава не можуть установлювати квоти. В окремих країнах, де доступ до вищої освіти регулюється, тим не менше немає жодних квот. У деяких таких випадках органами державної влади встановлюються механізми для стимулювання установ пропонувати навчальні місця студентам з неблагополучних сімей (Велика Британія). У Фландрії вживаються заходи, що стимулюють студентів комбінувати роботу і навчання, і які доповнюють державну політику вільного вступу до ВНЗ.

*Ключові питання і висновки:*

— Болонський процес і Європейська кваліфікаційна рамка значно вплинули на багато питань, пов'язаних з академічною автономією.

— Відбір студентів значно регулюється — установленням рамок для прийому або обмеженням числа студентів, що приймаються на певні спеціальності.

— Дедалі більше країн вдаються до введення прямих обмежень (наприклад, установлення квот студентів), замість непрямого керування за допомогою стимулів.